grupo

MONTEVIDEO



PARTICIPACION

MONTEVIDEO, 1989

GRUPO MONTEVIDEO

PARTICIPACION

MONTEVIDEO, 1989

PRESENTACION

Naturaleza y fines

El GRUPO MONTEVIDEO reúne un equipo integrado por Ediles de distintas bancadas de la Junta Departamental de Montevideo (Partido Colorado – Frente Amplio – Partido Nacional), autoridades de la Intendencia Municipal de Montevideo y personas interesadas en el quehacer municipal, en particular, y en general, para el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas de la ciudad de Montevideo.

Se propone:

a) Sobre la base de un diagnóstico y un análisis dinámico de la realidad y de las necesidades de Montevideo, aunar criterios para encarar temas de interés común, generando una acción conjunta en base a soluciones viables.

b) Crear un ámbito de discusión común, sincera, en el cual todos, sin abdicar de sus principios e ideas filosóficas o políticas, puedan aplicar las mismas en el empeño por encontrar respuestas concretas a las numerosas interrogantes que plantea hoy la Ciudad y, en la medida de lo posible, despojar a los problemas de estricto carácter técnico de aquellos enfoques políticos que imposibiliten su solución sin aportar elementos constructivos.

c) Promover el estudio analítico y la investigación de la variada temática que hace a la vida diaria de Montevideo y a sus perspectivas de cara al futuro.

d) Constituir en definitiva, un instrumento con el cual repensar la ciudad sobre bases nuevas, realistas y viables, y con el cual se pueda generar un accionar positivo por el conjunto de los habitantes de la ciudad, como sujetos activos en la elaboración de su propio ambiente urbano.

Integración

El Grupo está formado por:

1. **Dr. Washington ABDALA**
   Edil, Lista 15, Partido Colorado
   Abogado
   Docente de la Facultad de Derecho

2. **Dr. Carlos BASTON**
   Edil, Corriente Batllista Independiente (CBI), Partido Colorado
   Abogado
   Integrante de la ONSC

3. **Dr. Winston CASTRO**
   Edil, Partido Por el Gobierno del Pueblo (PGP), Frente Amplio
   Abogado

4. **Sr. Roberto CRISTIANI**
   Edil, Movimiento de Reafirmación Batllista, Partido Colorado
   Comerciante

5. **Dr. Milton GONZALEZ LOYTEY**
   Edil, Movimiento Por la Patria (MPLP), Partido Nacional
   Abogado

6. **Sr. Jorge MARTIN**
   Edil, Movimiento Nacional de Rocha (MNR), Partido Nacional
   Comerciante

7. **Cr. Iván POSADAS**
   Edil, Partido Por el Gobierno del Pueblo (PGP), Frente Amplio
   Contador Público

8. **Dr. Fernando SCRIGNA**
   ex Edil, Lista 85, Partido Colorado
   Secretario General de la Intendencia Municipal de Montevideo
   Abogado

Secretaria Coordinadora:
Sra. Ana María DI GENIO DE CARLOMAGNO, Bibliotecóloga

Responsable de las Publicaciones:
Sr. Federico BERVEJILLO

Patrocinio

El GRUPO MONTEVIDEO se constituye bajo los auspicios de la *Fundación Frederich Ebert*, sin perjuicio de que pueda recabar apoyo complementario de otras instituciones compatibles con su espíritu y sus fines.

El Grupo agradece al CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) el apoyo brindado al poner a disposición sede e infraestructura para su funcionamiento.

Plan de trabajo

Sin perjuicio de encarar toda actividad que sirva a los fines expuestos, el Grupo se abocará a:

1. Constituir un fondo de estudios e investigación que abarcará, en una primera etapa, cinco temas.
2. Propiciar una deliberación entre sus integrantes, todo lo profunda que sea posible, sobre cada tema objeto de investigación, con el fin de elaborar la o las propuestas pasibles en cada caso, de ser instrumentadas en la práctica.
3. Requerir asesoría externa en aquellos temas que por su naturaleza o especialidad, se estime necesaria.
4. Promover una serie de publicaciones acerca de los temas objeto de estudio y de aquellos que puedan ser de especial interés en la temática general.
5. Constituir un fondo bibliográfico y documental sobre los temas de su interés.

Temática a desarrollar

Sin pretender encarar una temática exhaustiva de la variadísima problemática municipal, se tratará de priorizar el estudio de aquellos puntos que la práctica y la experiencia personal de miembros y asesores determinen como de carácter esencial.

Hasta la fecha se han considerado los siguientes temas:

1) Residuos urbanos: recolección, transformación, etc.
2) Descentralización.
3) Modalidades de gestión en el ámbito municipal.
4) Instituciones de crédito municipal.
5) Problemas del transporte urbano.
6) Desburocratización municipal.
7) Participación

Montevideo, julio de 1989

AGENDA

Participación comunitaria en la gestión del Gobierno Departamental de Montevideo

Expositor:
Secretario General de la Intendencia de Montevideo,
doctor Fernando Scrigna

I. Introducción

Participación en el Gobierno Departamental de Montevideo

La participación constituye uno de los desafíos más transcendentes del sistema democrático uruguayo y en particular de los Gobiernos Locales.

En efecto, preguntarse por la participación social es estar dispuesto a debatir el destino de la democracia (1) y es por ello que el debate en torno a este tema ha adquirido un especial significado en la etapa de transición democrática iniciada por la sociedad uruguaya a partir de 1985, luego de más de dos lustros de gobierno autoritario.

Participación: una palabra que expresa una nueva concepción del quehacer político, social, cultural y que supone ampliar y profundizar la misma concepción democrática del poder. Podría afirmarse que hasta 1973, la democracia era concebida en términos generales como un sistema que permite elegir, reemplazar y controlar los detentadores legítimos del poder incidiendo sobre su habilitación e investidura; a partir de 1985 los actores sociales —protagonistas fundamentales de la oposición al gobierno de facto— comenzaron a sentir que el sistema democrático representativo no es únicamente un modo de elegir gobernantes en el marco de una sociedad regida por el Estado de Derecho (aún cuando esta sea su base y fundamento esencial, irrenunciable, insustituible), se

(1) Horacio Martorelli, "La cuestión de la participación en las Políticas Sociales", julio 1988, trabajo presentado al PNUD en el marco de PRODISA.

trata también de la forma de ejercer esa autoridad conferida por las mayorías, con una activa presencia de los ciudadanos cooperando con los poderes públicos e incidiendo en sus decisiones. Es este precisamente el profundo cambio que el término expresa (2).

Los partidos políticos uruguayos reflejaron ese sentir en los programas de gobierno presentados ante la ciudadanía en las elecciones de 1984; expresaron fielmente ese reclamo social al punto que un breve repaso de esas propuestas políticas, nos hacen advertir la similitud de las mismas al asignar una especial importancia a la participación de la ciudadanía en distintos niveles del quehacer nacional y en especial en el desarrollo de políticas a nivel de gobiernos departamentales, es decir, que la participación en la gestión municipal aparece, más que en ningún ámbito, como un elemento esencial y definitorio de la Administración Local.

Esta estrecha relación entre Administración Local y participación, tiene una muy clara explicación en el hecho de que las grandes decisiones del Gobierno Nacional quedan a veces muy lejanas respecto del ciudadano, otras, con frecuencia no afectan directa e inmediatamente las distintas situaciones personales. El gobierno de los intereses comunales,por el contrario, es algo próximo e inmediato a la gente, en el que esa efectiva participación de la persona en la gestión de las cosas públicas cobra sentido y realidad permitiendo que la ordenación de las entidades municipales les fije y haga efectiva,por su intermedio, el sentido comunitario que representan. Así, el proceso de socialización que en el mundo actual nos toca vivir concretado al área local, no solo adquiere un sentido humano inmediato que no tiene el plano superior de la comunidad estatal, sino que potencia de modo directo la realidad personal determinando incluso, la calidad de vida individual en relación al entorno comunitario.

Es posible por medio del "localismo" suscitar un nuevo tipo de vida pública. Diría más: es imprescindible para la democracia estimular formas variadas de participación comunitaria a nivel local como instrumento de afianzamiento institucional porque de lo contrario el ciudadano a fuerza de verse privado progresiva e inexorablemente de su capacidad de influir sobre su propio destino colectivo como responsable activo de la vida comunitaria, propende a desentenderse de la cosa pública con la consiguiente pérdida de confianza en el sistema.

Es por estas razones que se ha afirmado que no existe palanca más podero-

---

(2) Sebastián Martín Retortillo, "Aspectos de la Organización Municipal en el medio rural", ponencia presentada en XVI Congreso Interamericano de Municipios, Cartagena de Indias, mayo de 1978. Publicada por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980.

sa para reanimar una sociedad inerme y desinteresada que la toma de conciencia de los problemas que afectan la propia comunidad local. Esa toma de conciencia tiene además un valor interesante por cuanto contribuye a que el ciudadano a partir del conocimiento profundo de la problemática local advierta y comprenda el supremo valor que tiene su colaboración y cooperación con los poderes públicos para llevar adelante el cumplimiento de las funciones básicas del Gobierno Local.

Si existiera desinterés en la ordenación de la ciudad propia, en la preservación del medio ambiente, en la higiene y limpieza del "hábitat comunitario", en la ordenación y cumplimiento de las normas de tránsito, en el cuidado y mantenimiento de los espacios públicos; si el ciudadano creyera que esos son "asuntos del gobierno" que este debe resolver por sí mismo y no asuntos propios; si la persona no advierte que sus actitudes individuales tienen un alto impacto en el mejoramiento de la calidad de vida comunitaria, poco podría hacer un gobierno local aún cuando contara con recursos suficientes y una prestación de servicios eficiente y eficaz. Reivindicar la participación ciudadana implica no solo estar dispuestos a reconocer ese importante derecho de influir en las decisiones de gobierno, significa también estar dispuestos a asumir el importante desafío que implica colaborar y cooperar con los poderes públicos para una mejor satisfacción de las necesidades colectivas.

Así entendida, la participación adquiere un valor insustituible como motor de desarrollo de la comunidad local, por cuanto es el medio a través del cual el pueblo se procura con su colaboración un mejoramiento de los servicios prestados por el gobierno comunitario tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, contribuyendo con su comportamiento a un marco adecuado de convivencia (participación entendida como responsabilidad individual y colectiva) e influyendo en las decisiones que adoptan los poderes públicos (participación entendida como derecho del ciudadano).

II. Participación — relación de vecindad — desconcentración administrativa — descentralización

La participación en la sociedad local —entendida esta como el agrupamiento cuya identidad primordial está dada por la vinculación a un medio geográfico determinado (3)— requiere de un elemento esencial cuyas características constituyen el fundamento del origen y desarrollo de los municipios: la *rela-*

(3) Horacio Martorelli, "La cuestión...", obra citada.

ción de vecindad. La relación de vecindad, entendida como una comunidad de personas que se sienten en mayor o menor medida copropietarios del medio colectivo en el que se desarrolla su vida individual, y que es particularmente intensa en los pequeños municipios, comienza a desdibujarse en las ciudades de numerosa población que se encuentran bajo el gobierno de un único municipio.

Montevideo, que no ha escapado a ese fenómeno de concentración urbana, ha ido perdiendo en sus habitantes la relación de vecindad fundamentalmente en aquellos barrios de alta densidad de población y en donde la vivienda es mayoritariamente de propiedad horizontal, produciéndose allí un fenómeno de vecindad enfocado al edificio de copropiedad más que hacia el barrio donde el mismo se emplaza y en definitiva hacia la ciudad.

Este Departamento tiene en consecuencia dos de los factores que afectan esa relación de vecindad: una importante concentración urbana y un Municipio que lo gobierna en forma centralizada. Si convenimos en afirmar que en esa conciencia comunitaria que nosotros llamamos "relación de vecindad" se encuentra el fundamento de los municipios, debemos convenir también en que es imperioso recomponer ese elemento esencial para que los habitantes de Montevideo se vuelvan a sentir propietarios de su destino como sociedad local, integrándose como comunidad a los programas de gobierno y estableciendo una especie de corresponsabilidad con las instituciones y organizaciones intermedias que posee la sociedad (4).

Frente a este desafío cabe preguntarse sobre los instrumentos jurídicos con que cuenta el Gobierno Departamental de Montevideo para lograr transformar esa situación:

1. Las Juntas Locales

El artículo 287 de la Constitución de la República establece que "en toda población fuera de la planta urbana de la capital del departamento podrá haber una junta local, cuyos miembros serán designados respetando en lo posible, la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos partidos. Su número será de cinco miembros..." los que —de acuerdo a lo previsto en el art. 275, numeral 8— son designados por el Intendente con anuencia de la Junta Departamental.

Por su parte el art. 288 comete a la ley las condiciones para la creación de

(4) Juan R. Silva, "Participación de la Comunidad en la gestión Urbana", FUDEPA, colección "El Municipio en Democracia", p. 25.

las Juntas Locales y sus atribuciones pudiendo por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental ampliar las facultades de gestión de aquellas, en las poblaciones que, sin ser capital de departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo. Podrá también, llenando los mismos requisitos, declarar electivas por el cuerpo electoral respectivo las Juntas Locales Autónomas.

No dudamos en afirmar que las Juntas Locales son un mecanismo de descentralización, es más, las fuerzas políticas en general admiten que serían instrumentos aptos para lograr ese fin. A nuestro juicio esa afirmación, que indudablemente puede ser válida para los Departamentos del Interior de la República (sobre los que no abrimos opinión), no la creemos la más adecuada para la realidad montevideana.

En efecto, creemos absolutamente erróneo el propósito del constituyente de trasladar a un órgano ejecutivo que cumple tareas de administración como es la Junta Local, el mapa político partidario de la Junta Departamental, un órgano de naturaleza legislativa que emite actos regla con fuerza de ley en su jurisdicción. Es en la Junta Departamental que deben estar representadas las fuerzas políticas, porque es allí donde se delinean a través de ordenanzas, las materias y aspectos políticos donde efectivamente aparecen diferencias según la concepción de cada colectividad partidaria. Lo que queremos significar es que tal como nosotros concebimos una administración barrial o zonal y dada la naturaleza de los intereses que la misma maneja —que obviamente nada tienen que ver con concepciones ideológicas o filosóficas—, sería no solo innecesario, sino altamente inconveniente introducir intereses político–partidarios en asuntos concretos que hacen a la vida de un barrio de una zona. Esta afirmación lejos de menospreciar la importancia que los partidos políticos desempeñan en toda sociedad democrática, tiende a jerarquizar el papel fundamental que estos tienen en la planificación y estructuración de los asuntos de la gestión departamental (la política de medio ambiente, la planificación urbana, la política edilicia, la ordenación del tránsito, la higiene y la salud, la política presupuestal, cultural, turística, sanitaria, el contralor de los órganos ejecutivos, la política de vivienda, el desarrollo industrial, etc.). Quienes estamos estrechamente vinculados a la actividad municipal, hemos visto cómo ciudadanos de diversas concepciones políticas se agrupan en comisiones de fomento y emprenden la tarea de mejorar su barrio, más allá de sus ideologías y credos individuales, proponiendo soluciones, buscando suscribir convenios con la Intendencia para lograr la remodelación de una plaza, el mejoramiento del alumbrado, la construcción de una policlínica, la pavimentación de una calle, la apertura de

una biblioteca, ofreciendo su esfuerzo y dedicación sin preguntarle a los vecinos cuál es su opinión política, religiosa, etc. Es más, las comisiones de fomento más tradicionales de Montevideo hacen de su apoliticidad el fundamento en el que radica su larga trayectoria que en muchos casos se cuenta por décadas de realización y servicio comunitario. También hemos conocido comisiones de fomento que se forman al amparo de un partido o coalición política y que por esa razón despiertan el recelo de los vecinos, pierden credibilidad y se encuentran condenadas a desaparecer. Incluso no sería sincero ocultar que los partidos políticos tratan de vincular sus militantes a esas formas de manifestación participativa espontánea con el ánimo de influir buscando adherentes e incluso practicando aún sin darse cuenta, un cierto clientelismo.

Estas afirmaciones —fruto de nuestra experiencia— tienden a explicar nuestra afirmación en el sentido de establecer que las Juntas Locales concebidas con integración partidaria lejos de fomentar la participación pueden llegar a obstaculizarla reprimiéndola, o bien haciéndola confundir con la militancia política que poco tiene que ver con la participación.

2. El art. 278 de la Constitución. La desconcentración administrativa: un camino hacia la descentralización

Sentada la premisa de que las Juntas Locales así concebidas y aún reconociendo que son mecanismos de descentralización, no aparecen como los instrumentos más aptos para lograr recomponer la relación de vecindad, nos permitimos sugerir como hipótesis de trabajo, la posibilidad de transitar el camino que nos ofrece el art. 278 de la Constitución. Dicha norma establece la posibilidad de que el Intendente pueda atribuir a comisiones especiales la realización de cometidos específicos, delegando las facultades necesarias para su cumplimiento.

Lo que nos permitimos plantear en este punto es el comienzo de un proceso descentralizador que tenga su punto de partida en la desconcentración administrativa.

Podría a esos efectos plantearse la posibilidad de delegar por parte del ejecutivo comunal una serie de atribuciones administrativas en un director o comisionado local que tuviera como objetivo ejercer la administración de un barrio o zona determinada disponiendo de ciertos recursos de los recaudados en esa jurisdicción (tasa general municipal, etc.) y que organizara la prestación con las "fuerzas vivas" de esa zona organizadas en comisiones de fomento cu-

ya participación y representatividad habría que garantizar. De esta forma podría a nuestro juicio, proporcionársele a los vecinos un interlocutor en cuyas decisiones los vecinos influyeran en forma orgánica sintiéndose partícipes y responsables de la gestión de los servicios comunales; consolidada la relación de vecindad, no dudamos en que se crearía la necesidad de modificar el ordenamiento jurídico de forma de garantizar que ese delegado o comisionado dejara de ser tal para transformarse incluso en un representante elegido por los vecinos de esa jurisdicción, logrando un estado de descentralización más avanzado luego de un proceso gradual asumido con pragmatismo y realismo.

De esta forma, la **desconcentración administrativa** representaría el traspaso de la posibilidad de tomar decisiones por parte del delegado o comisionado barrial, que antes se tomaban en niveles superiores de la administración dentro de la misma organización y por lo tanto no requeriría una personalidad jurídica propia como tampoco un presupuesto propio aún cuando se le diera la disposición de ciertos tributos recaudados en esa zona. Esta medida no requeriría de una compleja normativa y posibilitaría una implementación relativamente rápida que permitiría dar comienzo al proceso de descentralización que culminaría con una autonomía mayor e incluso un presupuesto propio con normas de funcionamiento propias.

Si bien este sería un tema para profundizar en una futura agenda ampliatoria de la ya efectuada sobre el tema descentralización, sería interesante cambiar ideas sobre este tema en el curso del debate sobre participación.

3. Normativa sobre participación

En cuanto a la normativa vigente cabe destacar que la legislación actual municipal no contempla en general un apartado sobre la participación política o social, teniendo únicamente el derecho de petición consagrado constitucionalmente como el mecanismo a disposición del ciudadano o grupo de ciudadanos para dirigirse a los poderes públicos. Este derecho de petición establecido en el art. 30 de la Constitución de 1830, si bien otorga a los actores sociales la posibilidad de presentarse ante "todas y cualesquiera autoridades de la República" no confiere poder y capacidad de participación efectiva en la toma de decisiones de gobierno ni en el aspecto cooperación y la prestación que ese gobierno hace de sus servicios. Compartimos la afirmación del licenciado Juan R. Silva en la obra ya citada (p. 21) al expresar que en esta materia "el balance arroja un saldo deficitario para la comunidad... Estas limitaciones juegan negativamente en la credibilidad y legitimación de las políticas a la vez que desalientan la vi-

da de las organizaciones populares", situación que se ve agravada por el aumento de las peticiones que asociaciones vecinales formulan muchas veces insatisfechas en parte por la crisis fiscal, la falta de recursos así como por una burocracia a veces inoperante que despiertan en el vecino una necesidad creciente de tener un mayor control de la gestión municipal.

Esta problemática —como venimos de afirmar— podría superarse a nuestro juicio con éxito, a través del mecanismo de desconcentración administrativa propuesta que acercaría el municipio a los barrios para lograr revertir la tendencia de aislamiento y lograr la incidencia ciudadana, humanizando la gestión comunal.

En la nueva etapa institucional iniciada en 1985, las comisiones de fomento han irrumpido en el ámbito municipal en forma creciente —adviértase como dato ilustrativo que en el Municipio de Montevideo al 14.2.85 se encontraban registradas algo más de 40 de estas comisiones, pasando a inscribirse más de 700 en el marco de la Unidad Asesora de Proyectos Especiales—.

De esta forma cada vez con más fuerza se verifica una tendencia a la complementación entre el sector público municipal y las asociaciones intermediarias locales (particularmente el fomentismo), verificándose un proceso creciente de cooperación y complementación cada vez más necesarios por el hecho de permitir la prestación a la comunidad de ciertos servicios que de otra manera serían muy onerosos para la comuna. Las políticas municipales deben ser por sus características el producto de consultas y diálogos con las entidades vecinales (5). Por lo que concluimos en la necesidad de regular normativamente la participación de estas entidades en el Gobierno Municipal no a través de leyes nacionales que involucren las 19 Intendencias del país, sino a través de decretos de la Junta Departamental que respondan a la realidad y a las posibilidades de cada Departamento en nuestro caso, el de Montevideo.

III. Algunas reflexiones para debatir en el seno del Grupo Montevideo

Este renacer del valor participación lo ha transformado en uno de los términos "que se repiten con creciente frecuencia en múltiples ámbitos de la sociedad uruguaya. En el ámbito político, social, educativo, la palabra participación es una de las 'palabras mágicas' que se adosan a todo tipo de postulaciones y reivindicaciones en el Uruguay post–autoritario. En nombre de la participación

(5) Juan R. Silva, ibid.

se convoca, se piden apoyos y lealtades, se induce a la acción a un importante número de personas, a las cuales frecuentemente se encuadra en organizaciones cuya permeabilidad a la participación es escasa o nula, ya sean partidos políticos (de derecha, centro o izquierda), organizaciones sindicales o gremiales, culturales, etc. La palabra participación está hoy sujeta al riesgo de que por su intermedio se legitimen prácticas o decisiones autoritarias desde los niveles macro–sociales, como el del Estado, a los micro–sociales, tales como el de la relación educativa." (6)

Al respecto afirma el doctor Horacio Martorelli (7): "aunque la 'ley de hierro de la oligarquía', enunciada por Michels, esté lejos de ser meramente ilusoria, no es sostenible que toda organización política religiosa o gremial represente siempre en su conjunto un obstáculo para la participación social de las personas y de los grupos. Lo que sí puede afirmarse es que dichas organizaciones manifiestan, en nuestro país, tendencias oligárquicas; vale decir que algunas de sus formaciones (secuencias de conducta o configuraciones ideológicas) constituyen factores limitantes para la expansión y consolidación de nuevas propuestas de participación social. Lo que Michels expresa como una ley sociológica fundamental, puede ser para nosotros por lo menos una advertencia: 'la organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores. Quien dice organización dice oligarquía'. En nuestras organizaciones políticas, gremiales y religiosas parece haber una manifiesta tensión entre sus potencialidades para incentivar la participación y sus tendencias centralizadoras y mediatizadoras de naturaleza oligárquica".

Estas contradicciones entre los discursos, programas y proclamas de las entidades políticas, sindicales, sociales, religiosas, etc. y sus prácticas reales, tienden a devaluar por repetición el concepto profundo que la participación encierra transformándola en una consigna, un estribillo, un eslogan que en muchos casos llama a confusión a los actores sociales que las más de las veces se convencen o son convencidos de que incidieron de alguna forma en decisiones que en realidad tomó una minoría.

Una de las manifestaciones más claras de esta confusión se presenta en la falta de distinción clara entre "participación" y "movilización". En efecto, la participación implica organización de personas y de grupos para intervenir de manera creativa y autónoma en el procesamiento de iniciativas y en la formación de decisiones. Al contrario, en la movilización no se toma ninguna deci-

---

(6) José Luis Castagnola, "Participación y Movimientos Sociales. Notas sobre un debate conceptual y sus consecuencias políticas", *Cuadernos del CLAEH*, nº 39, p. 65.

(7) Horacio Martorelli, obra citada, p. 24.

sión sobre nada que importe: se suele hacer de comparsa en las decisiones que tomaron otros. La movilización es sustancialmente un modo de expresión con la componente de descarga emocional; es el campo privilegiado para la acción de los símbolos (banderas, cantos, gestos convencionales), de las consignas evocadoras, de los estereotipos ricos en contenido sentimental (8).

También es menester distinguir la participación del "disciplinamiento". Este útlimo consiste en el reforzamiento de un encuadre ideológico y práctico de personas y grupos de adherentes (a partido político, organización gremial o institución religiosa) según directivas emanadas de la dirigencia. Corrientemente se convoca a los adherentes para "discutir", "fijar lineamientos" pero sabiendo de antemano que se trata del cumplimiento de una formalidad porque la decisión ya ha sido tomada por esos dirigentes cuya tarea consiste en hacer creer y convencer a los adherentes en el transcurso de la asamblea o reunión, que han incidido en la decisión adoptada.

No me gustaría terminar estas líneas donde en alguna medida expresamos de modo no taxativo un breve análisis de las dificultades que encuentra el desarrollo del valor de la participación en las organizaciones políticas, sindicales, religiosas, sin sostener que para nosotros la comisión vecinal es sin lugar a dudas la entidad social más apta para el desarrollo de una participación efectiva, real e independiente de las "patologías participativas" antes mencionadas.

Prácticas del clientelismo y burocracia municipal

Hagamos referencia en primer término al clientelismo. "El clientelismo se basa en la distribución atomizada de bienes, servicios, influencia o prestigio desde quienes tienen un lugar estratégico en alguna de las arenas del poder. Los destinatarios de esos recursos son personas o familias que están mal situadas en relación a la distribución del poder en la sociedad. Se comprende que no solo el Gobierno puede contaminarse y practicar 'clientelismo'. Está bien claro que también otras organizaciones tales como partidos políticos de oposición, sindicatos, organizaciones eclesiásticas, gremiales patronales, movimientos sociales, etc. pueden practicar el 'clientelismo' de modo más o menos desembozado" (9).

Es un pensamiento superficial suponer que el "clientelismo" implica únicamente el otorgamiento de un empleo; esa es meramente una de las manifestaciones de esta práctica. El "clientelismo" tiene variados mecanismos de

(8) ibid., p. 25.
(9) ibid., p. 26.

aplicación que pasan por ofrecer la intermediación con alguna autoridad pública (los encontramos en el oficialismo y en la oposición) desde una posición más o menos relevante del poder (pero siempre superior a la del reclamante de esa intermediación), solicitar un tratamiento favorable discriminatorio o una solución personalizada para un individuo o grupo de individuos se encuentren organizados o no (potenciales adherentes del gestor o intermediador), pero siempre dispuestos a quedar "agradecidos" con su benefactor, que puede ser un político, un dirigente sindical o social, un líder religioso, etc. Es interesante advertir como estas prácticas en general se formulan a propósito de un discurso sobre la solidaridad, el desinterés personal, el pluralismo, la vocación de servicio, los intereses populares; y si bien estos pueden ser en muchos casos los verdaderos móviles del intermediador, en otros muchos casos el interés consciente o inconsciente es el de provocar adhesiones, lealtades, agradecimientos que luego se traduzcan en apoyo a sus posiciones, ideas, actitudes que incluso pueden ser consideradas como principistas, de contenido ético y las mejores para la sociedad.

Es por ello que la implementación de políticas participativas contribuye paulatinamente a disminuir el clientelismo; clientelismo, que por cierto —y es bueno dejarlo bien en claro—, existe también en los regímenes dictoriales de todo signo.

Finalmente es imperioso hacer referencia a otro factor que atenta contra la participación: la burocracia y los burócratas.

La falta de respuesta de la burocracia genera como decíamos la necesidad por parte de los gobernados pero también por parte de los gobernantes de encontrar canales diversos a los institucionales para satisfacer demandas y reclamos legítimos. Sin embargo esa burocracia, lejos de asistir al proceso de participación con indiferencia, se manifiesta y reacciona negativamente y a veces agresivamente en las etapas de ese proceso en las que inexorablemente debe intervenir. Es por esa razón que es imprescindible reformar la Administración Pública mediante mecanismos de desburocratización que no hagan aparecer al Estado como un nuevo Leviatán indiferente ante las aspiraciones de la gente que, con razón la mayoría de las veces, no encuentra una explicación razonable a toda la cadena de requisitos (papeles, declaraciones, sellados, intervención de diversas oficinas con sus interminables informes, etc.) que se necesitan para, por ejemplo, lograr algo tan simple como eliminar la raíz de un árbol que levanta la vereda del frente de una casa o el cambio de lugar de una columna de alumbrado de una plaza pública por el tan elemental y simple e invalorable hecho de que son los vecinos que en su derredor habitan los que lo solicitan.

Podríamos hacer una larga lista de estas situaciones y seguramente los integrantes del Grupo Montevideo las podrían ampliar hasta el infinito en el correr del debate.

De allí la tendencia creciente de la Administración a diseñar proyectos participativos en áreas delimitadas y orientadas por programas específicos que tiendan a sortear los laberintos burocráticos.

IV. La Unidad Asesora de Proyectos Especiales (UAPE) de la IMM: una respuesta al desafío de la participación

Apenas asumió el Gobierno Departamental de Montevideo electo en los comicios de noviembre de 1984, el Intendente doctor Aquiles Lanza dispuso la creación de una Unidad Asesora de Proyectos Especiales (UAPE). Dicha Unidad, que obviamente vino a llenar un vacío existente no solo en la Intendencia Interventora sino en las administraciones anteriores a 1973, tiene como cometido fundamental estimular la creación y funcionamiento de las comisiones vecinales colaborando con las mismas para discutir y llevar a cabo sus iniciativas con el aporte de la Intendencia y sus diferentes servicios, de otros servicios del Estado y con la colaboración de organizaciones privadas que deseen participar en el programa. La aceptación de la propuesta fue inmediata por parte de los vecinos de Montevideo.

Entre los diversos proyectos manejados por la UAPE creemos de sumo interés referirnos al denominado "Proyecto de Promoción Social y Acción Comunitaria", por constituir a nuestro juicio una interesante e innovadora experiencia para Montevideo, cuyo texto nos permitimos anexar.

Anexo

Proyecto Promotores Sociales

Unidad Asesora de Proyectos Especiales (UAPE)

I. Antecedentes

En la última década se produce en el departamento de Montevideo, al igual que en el resto del país, como señalamos en capítulos anteriores, un agravamiento de las dificultades económicas económicas que afectan profundamente la estructura social capitalina. El salario real disminuyó hasta situarse, en 1984, a un nivel del 50% con relación a 1968. Este hecho, sumado a una desocupación cercana al 14% de la población económicamente activa, impulsó junto a otros motivos la emigración de decenas de miles de uruguayos. El descenso general del nivel de vida condujo a los grupos sociales más débiles a situaciones que no permitían, ni siquiera, cubrir adecuadamente las necesidades básicas. Aumentaron los "cantegriles", asentamientos precarios habitados fundamentalmente por personas que anteriormente podían permitirse alquilar viviendas adecuadas. La pobreza evidente —aumento de los rancheríos— y "disfrazada", afecta directamente la integridad física y mental de las personas afectadas, quienes sufren —junto a sus hijos— el frío, la humedad, el hambre y la malnutrición. Esta tendencia ha comenzado a revertirse, lenta pero firmemente, a partir de la asunción del gobierno democrático.

La pobreza se presenta como un abanico de situaciones muy variadas, lo cual complica toda tarea de medición. Sin embargo, según las estimaciones más confiables, aproximadamente 5.000 familias se encuentran actualmente ubicadas en viviendas de emergencia, hoy en día sumamente deterioradas y superpobladas. Estas familias representan a unas 30.000 personas. Además, hay unas 25.000 personas en cantegriles.

Es importante destacar que al provenir en su mayor parte estas personas de una situación social aceptable anteriormente, poseen entonces una capacidad de reinserción social importante que facilita la deseable readaptación a niveles de vida decorosos. Es decir, la formación cultural de estas personas no requie-

re una educación especial —en general— junto a las oportunidades de tipo económico necesarias para "salir del paso". Según encuestas realizadas por diversas empresas consultoras, más del 80% piensa que es posible y se debe luchar para salir de esta situación. El 23% de los jefes de familia participan en asociaciones vecinales abocadas a encontrar soluciones para los problemas más acuciantes, y se relacionan para ello con la IMM.

La historia y la homogénea composición de la población montevideana aporta además una importante cuota de voluntad de auto–ayuda, favorable para canalizar la participación popular en forma orgánica y eficiente.

II. Objetivo general

Desde el inicio de su gestión el nuevo gobierno departamental tomó una posición favorable a la promoción de las iniciativas participativas a nivel comunitario, y de apoyo a la formación y consolidación de las organizaciones de primer nivel interesadas en hallar solución a problemas concretos de sus zonas, atendiendo primordialmente a las franjas de la sociedad más carenciadas.

Se requerirá, lógicamente, que no existan "vacíos" en ciertos barrios de Montevideo, pues ello dificultaría mucho la acción de la IMM en los mismos. Simultáneamente es deseable que la red de organizaciones comunitarias posea una densidad suficiente, particularmente en las zonas prioritarias para el actual gobierno comunal, donde está prevista la realización de importantes proyectos. Desde su asunción el ejecutivo departamental ha impulsado el fortalecimiento y multiplicación de las comisiones vecinales, lo cual —conjuntamente con la instalación del gobierno democrático en marzo de 1985— favoreció la creación de cientos de ellas, hasta llegar a comienzos de 1986 a superar las 500.

Sin embargo esta "ola" debe ser ordenada para evitar un desbordamiento, que podría oponerse al objetivo enunciado, si se produjeran problemas de competencia y conflicto entre las comisiones. Este trabajo de ordenamiento requerirá la fijación de cierta mecánica a seguir en la relación con la IMM y ciertas exigencias mínimas de representatividad y legitimidad en sus áreas de influecia. Al logro de este objetivo —conjuntamente con el apoyo a proyectos de vivienda, alimentación, empleo y guarderías populares— se encuentra abocada la Unidad Asesora de Proyectos Especiales (UAPE), la cual brindará el marco institucional para el desarrollo de este Proyecto. Esta Unidad fue creada por la Administración democrática y depende directamente del Intendente Municipal y Secretario General.

III. Objetivo específico

Consecuentemente con la enunciación del objetivo específico y de las finalidades centrales del proyecto, se buscará *impulsar e incentivar la más amplia participación y actividad de las comisiones vecinales, clubes y demás organizaciones privadas del departamento*, como medio de *fortalecer a la comunidad vecinal*. Esta política apuntará a la materialización de obras realizadas mediante cogestión entre el gobierno departamental y los ciudadanos interesados en las mismas, o tomando en cuenta la opinión de los beneficarios. La responsabilidad y el esfuerzo compartido, así como la intervención de ambas partes en la selección de las necesidades prioritarias, legitimará dichos logros en el barrio y les brindará un valor superior al logrado por las obras comunes de la administración central y departamental.

Para que la administración logre, mediante una "red participativa", alcanzar un conocimiento más profundo de las necesidades comunitarias, deberá proponerse soluciones que sean discutidas y compartidas por los beneficiarios, asociar a los ciudadanos a la realización de proyectos sociales de interés para el vecindario, así como desarrollar un flujo permanente de contactos y vinculaciones entre las organizaciones de primer grado y el Estado.

La amplia participación de las organizaciones populares de Montevideo (vecinales, clubes, asociaciones privadas, etc.) contará desde el gobierno municipal con la necesidad de hacer hincapié en el consenso de los grupos destinatarios de las obras, como medio de compartir la conducción de un proceso en marcha. El diálogo y la cooperación con las organizaciones de base pasan por la activa participación comunitaria en la búsqueda de respuestas a los problemas y carencias zonales. Sólo así podrán los grupos formular sus necesidades con el máximo realismo, priorizando las más urgentes y buscando maximizar las habilidades de autogestión que posee dicha población.

La participación y encauzamiento hacia objetivos específicos se percibe como un medio eficaz de aumentar la solidaridad de la gente entre sí y la conciencia de problemas comunes, superables más fácilmente mediante la organización y cooperación con el Estado. El empobrecimiento creciente de los últimos años generó una solidaridad potencial —no siempre expresada en hechos— tanto a nivel nacional como departamental, que requería la oportunidad de salir a luz. Este factor positivo intenta ser aprovechado por la organización de los Voluntarios de Acción Comunitaria como un impulso a la mecánica dialoguista y participativa que se pretende alcanzar, en coordinación con la UAPE.

El mejoramiento de la vida comunitaria a nivel de obras "físicas" (calles, alumbrado, arbolado, saneamiento, limpieza) está estrechamente ligado al fo-

mento de la cultura, su difusión y consiguiente acceso de la gente a obras y espectáculos públicos.

Se destaca, en definitiva, la decisión de impulsar y encauzar la participación en libertad de la comunidad, colaborando en su organización y esperando su apoyo a obras sentidas como necesarias, como medio no sólo de elevar los niveles de vida sino de consolidar y hacer más organizada, más democrática y más participativa a la comunidad. Lógicamente, para posibilitar estos objetivos, la Intendencia Municipal de Montevideo ya ha decidido que un porcentaje de las obras previstas en el período 1985–1989 sea definido en base al diálogo entre la UAPE y las comisiones de vecinos.

La cohesión de la sociedad civil uruguaya en los últimos años se vio sumamente afectada por el modelo político impuesto a partir de 1973. Este hecho —sumado a la crisis socioeconómica descrita— generó la desarticulación de cientos de agrupaciones de diversos tipos (culturales, políticas, zonales e incluso deportivas), desembocando en una creciente indiferencia de la gente por los problemas comunitarios e incluso en un temor de intervenir o asociarse para resolver cuestiones que no fueran estrictamente individuales. La participación, pues, de la ciudadanía en la discusión y búsqueda de soluciones para los problemas nacionales —a todo nivel— descendió a grados ínfimos con relación a la historia reciente.

La transformación de una sociedad tradicionalmente informada de sus problemas y partícipe en buen grado en la búsqueda de soluciones a los mismos significó una involución en la ciudadanía uruguaya, sumiéndola en un letargo del cual ha comenzado a sacudirse recién a partir, fundamentalmente, de las elecciones internas de partidos políticos en 1982.

En el marco de la PSM para el período 1985–1989, se ha decidido impulsar la participación ciudadana, fortaleciendo así a las communidades vecinales del departamento. Dicho *fortalecimiento*, objetivo fundamental del proyecto conjuntamente con la elevación del nivel de vida de los sectores más necesitados (complementando el esfuerzo del Gobierno Nacional), busca garantizar una participación efectiva y creativa de la población a todos niveles. Se intenta animar, entonces, la expresión de las necesidades de los diferentes grupos poblacionales, estableciendo con ellos un diálogo continuo y enriquecedor que sustituya la dependencia provocada por años de administración vertical.

La sociedad montevideana posee la potencialidad de reorganizarse en agrupaciones sólidas, capaces de enfrentar los problemas vecinales, las cuales se favorecerán si cuentan con el apoyo estatal en la asignación de recursos para proyectos cogestionarios u obras en los barrios, destinados a satisfacer determinadas demandas sociales. El éxito de un programa de este tipo, destinado

esencialmente a fortalecer la comunidad, depende de la superación de problema tales como la ausencia previa de poder de las organizaciones de base, así como de la adjudicación de cierto grado de responsabilidad en la delineación de políticas puntuales. Requiere concomitantemente un mejor conocimiento del funcionamiento de los diversos organismos del Estado, y de una receptividad a nivel del poder que supere la desconfianza con la cual fueron previamente observadas las iniciativas y demandas emanadas de los vecinos y particularmente de las comisiones o agrupaciones.

Según sondeos realizados por empresas consultoras, los jefes de familia de zonas carenciales han señalado cuales son sus necesidades más imperiosas:

a) Construcción y reparación de viviendas, con luz y agua.
b) Servicios municipales imprescindibles (calles, alumbrado, limpieza).
c) Policlínicas y comedores infantiles.
d) Trabajo estable.

IV. Estrategia general

La estrategia es la acción comunitaria, consistente en la acción coordinada y conjunta entre grupos de vecinos organizados, la Intendencia Municipal de Montevideo y organizaciones públicas o privadas, los cuales unen sus esfuerzos en procura de mejorar las condiciones de vida en esos lugares mediante obras sentidas como necesarias, que se integren a las áreas en el proceso de desarrollo.

La ejecución del presente Proyecto se efectuará en forma primordial, pero en modo alguno excluyente, en áreas carenciadas dentro del Departamento de Montevideo. Se trata de zonas urbanas o rurales donde se han comprobado deficiencias marcadas en la calidad de vida en cuanto a la urbanización.

La estrategia global del presente Proyecto puede expresarse en los siguientes puntos:

a) Las acciones del Proyecto se apoyarán en los servicios e infraestructura del Municipio, el cual se hará cargo de la contrapartida nacional del mismo. Dentro de la IMM será la Unidad Asesora de Proyectos Especiales (UAPE) la que asumirá la responsabilidad de dirección del Proyecto. La IMM dictará las normas reglamentarias y las órdenes de servicio apropiadas para la realización de los objetivos trazados.
b) La participación de las organizaciones vecinales de base territorial cons-

tituye un elemento esencial en el funcionamiento del Proyecto. Los grupos de vecinos actuarán en la toma de decisiones, control de acciones y evaluación de resultados. Las necesidades de la población beneficiaria se procesarán mediante técnicas de participación grupal y de discusión democrática. La transferencia de información y de apoyo que implica el desarrollo del Proyecto se efectuará por la vía de la actividad de las comisiones vecinales. La UAPE ha venido desarrollando su trabajo en el correr de 1985 a partir de 500 comisiones vecinales, experiencia fundamental para continuar y profundizar dicho trabajo.

c) Las acciones del presente Proyecto se insertarán en el conjunto de la PSM, de la cual ya presentamos un cuadro esquemático en el capítulo anterior.

La consolidación de las comunidades vecinales y el aumento de su participación se instrumentarán en gran medida mediante el trabajo de 24 promotores sociales. Estas personas tendrán como cometido básico establecer un contacto permanente con las agrupaciones de primer nivel, a través de visitas a sus sedes y discusión relativa a sus necesidades. También podrán participar en los demás proyectos enmarcados en la Política Social de la IMM colaborando con los proyectos de Empleo, Guarderías, Vivienda, etcétera.

Los promotores serán los nexos entre las comisiones vecinales de Montevideo y la IMM. Constituirán el primer eslabón de contacto con las organizaciones, en el cual se explicará la mecánica de trabajo. Esta última consistirá fundamentalmente en impulsar el diálogo interno en los grupos y externo en relación a los demás vecinos, con la finalidad de identificar las necesidades sentidas como prioritarias. Una vez realizado este trabajo de discusión, identificadas las prioridades, los promotores trasladarán a la IMM las demandas vecinales. En esta instancia, que supone una etapa de discusión, análisis, participación e incluso maduración por parte del grupo, la UAPE (que se encargará de la relación con los grupos de primer nivel) estudiará a su vez qué iniciativas son factibles de ser impulsadas por la Unidad para que se materialicen en obras. Estas decisiones se tomarán considerando las necesidades y carencias socioeconómicas de la zona; es decir que la calidad de vida será factor fundamental en la fijación de prioridades.

Se buscará instrumentar la colaboración mediante aportes y trabajo del vecindario en las obras a realizar, siempre que sea posible.

Dada la complejidad de la tarea a encarar, el territorio del departamento capitalino se dividió en seis grandes áreas. Cada una de ellas será supervisada por un asesor de la Unidad (salvo la sexta, que es trabajada por los cinco asesores

participantes del Proyecto), quien tendrá como cometido la supervisión del trabajo en su zona y de los promotores adjudicados a la misma.

Los promotores deberán rendir informes semanales a sus supervisores, relativos a los avances producidos en sus áreas. Estos últimos informarán mensualmente por escrito al Director del Proyecto quien deberá hacer lo propio con el Director designado por el PNUD.

La tarea de los promotores se encaminará, simultáneamente, a producir en las comisiones una mecánica de trabajo ordenada y democrática, que facilite el asumir decisiones y colaborar en la realización de determinadas obras. A la vez se espera una inserción real de los promotores en sus zonas, que permita una identificación y conocimiento profundo de los problemas y carencias del barrio, facilitando el diálogo comunidad–gobierno comunal. Los promotores deben ser vistos en los barrios como sus "abogados" ante la Intendencia, siendo a su vez quienes expliquen a los vecinos las posibilidades y obras municipales.

A partir del 21 de octubre y durante dos semanas los promotores sociales recibieron un curso intensivo referido a la organización orgánico–funcional de la IMM, con especial énfasis en los proyectos sociales (viviendas, guarderías, alimentación y empleo) así como las tareas a realizar por los propios promotores —a través del proyecto ya delineado— en cuanto a la relación con los grupos vecinales y al apoyo a otros planes sociales proyectados para el período 1985–1989.

En las semanas siguientes al cursillo los promotores fueron divididos en cinco equipos supervisados por el mismo número de asesores, cada uno de los cuales se encarga de una zona del Departamento de Montevideo, y parte de la sexta.

La intención de visitar la totalidad de las comisiones vecinales se viene cumpliendo normalmente, habiéndose establecido contacto con 353 comisiones en sus propias sedes, interiorizándolas a su vez en la mecánica de trabajo adoptada por la UAPE a partir de marzo y perfeccionada mediante el presente proyecto.

Las demandas seleccionadas como prioritarias por los grupos vecinales en el diálogo con los promotores fueron básicamente a las siguientes áreas:

1) Urbanización (arreglo y apertura de calles, saneamiento y alumbrado).
2) Limpieza (levantamiento de basurales, colocación de carteles preventivos).
3) Recreación (plazas infantiles y deportivas).
4) Salud (instalación de policlínicas).
5) Niñez (construcción de guarderías y apoyo en materiales a las ya existentes o proyectadas en el barrio).
6) Alimentación (apoyo en comestibles a comedores existentes).

V. Resultados

Más allá de los objetivos fundamentales ya enunciados, el Proyecto de Promotores Sociales ha fijado la concreción de los siguientes resultados:

a) Haber establecido contacto, al 1º de marzo de 1986, con la totalidad de las comisiones vecinales del departmento, conociendo de esta forma la problemática de sus respectivos barrios y sus planteos, con énfasis en aquellas comisiones ubicadas en zonas carenciadas, así como el relacionamiento, poder y legitimidad del grupo de la zona.
b) Priorizar el trabajo con las comisiones responsables y legitimadas en el barrio, e inducir a asumir el trabajo seriamente a aquellas comisiones que no se ajusten a esta condición.
c) Sin perjuicio de lo anterior, priorizar el trabajo en las zonas más carenciadas del departamento.
d) Incorporar a las agrupaciones de vecinos a la nueva mecánica de trabajo y participación.
e) Lograr la realización —entre enero y octubre de 1986— de un mínimo de 250 obras mediante el sistema de diálogo directo; si es posible se firmarán convenios entre la IMM y una o más comisiones. (Ver Anexo III).
f) Establecer un sistema de respuesta rápida por parte de la IMM a los planteos sencillos y poco onerosos de los grupos vecinales, así como a los pedidos de información.
g) Designar, en los servicios de Barrido y Recolección, Alumbrado, Pavimentado y Paseos Públicos, a funcionarios que se ocupen personalmente del mantenimiento de las iniciativas emanadas de los promotores sociales.
h) Favorecer la consolidación y crecimiento de las comisiones vecinales cuyo trabajo con la IMM haya derivado en logros para el barrio, o que sin haberlos aún concretado hayan demostrado su voluntad de colaborar en la búsqueda de soluciones.
i) Impulsar la creación de comisiones vecinales en aquellas zonas donde no existen.
j) Lograr la inserción e identificación de los promotores sociales en los barrios en los cuales trabajen, para convertirlos en personas de confianza tanto para la Intendencia como para el vecindario, favoreciendo así el diálogo y la participación.

En el momento de escribir el presente trabajo podemos afirmar que se está

avanzando de acuerdo a los objetivos y resultados esperados, confiando que los mismos continúen concretándose a lo largo del Proyecto de acuerdo a lo establecido. Debe tomarse en cuenta el ritmo de por sí lento de varios servicios municipales, enfrentados además a un cambio en su sistema tradicional de funcionamiento, a cuya adaptación no se asimila velozmente ninguna estructura burocrática compleja.

Los siguientes cuadros expresan en cifras la evolución del proyecto.

Cuadro 1

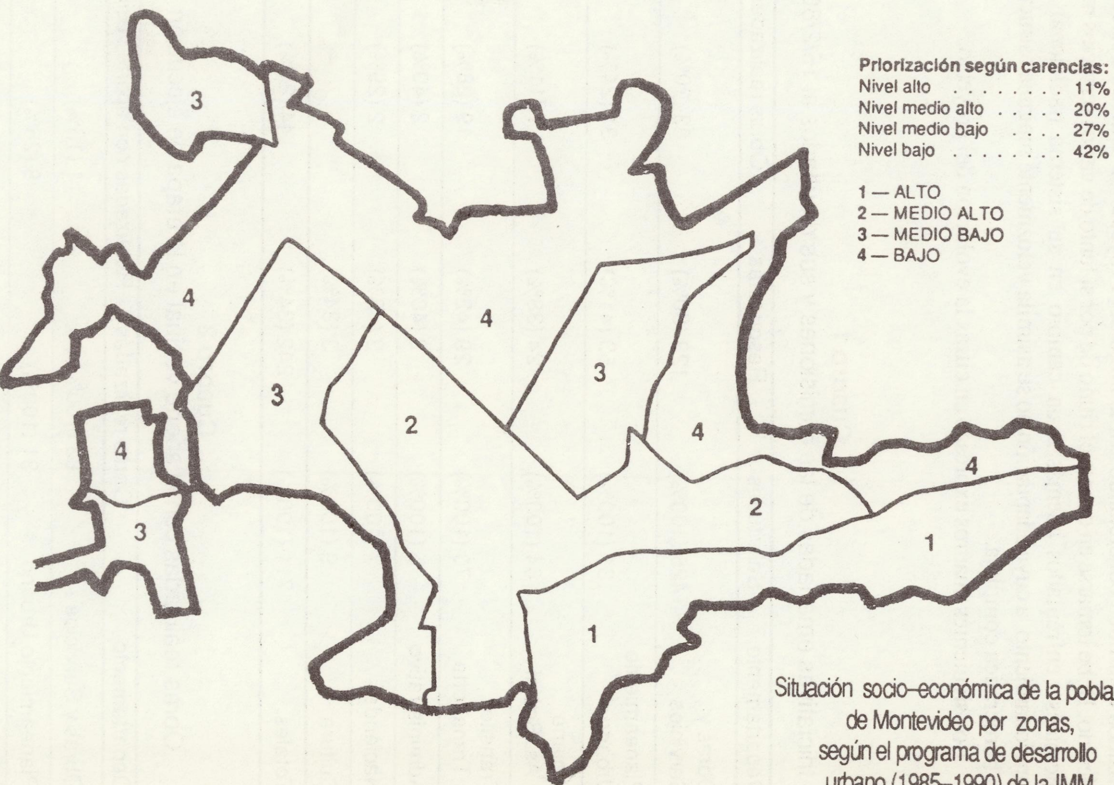
Iniciativas emanadas de las comisiones y sus resultados al 15/2/86

Departamento	Solicitudes	Respuestas	Obras realizadas
Obras y Servicios	425 (100%)	128 (30%)	83 (20%)
Planeamiento Urbano	131 (100%)	53 (41%)	31 (24%)
Higiene y As. Social	64 (100%)	24 (38%)	7 (11%)
Tránsito y Transporte	70 (100%)	29 (42%)	19 (28%)
Administrativo	5 (100%)	2 (40%)	2 (40%)
Hacienda	7 (100%)	3 (43%)	2 (29%)
Cultura	9 (100%)	3 (34%)	—
Totales	711 (100%)	242 (34%)	144 (21%)

Cuadro 2

Obras realizadas con el aporte vecinal en la etapa de ejecución

Departamento	Obras realizadas	Realizadas con aporte vecinal
Obras y Servicios	83 (100%)	11 (13%)
Planeamiento Urbano	31 (100%)	8 (26%)
Higiene y As. Social	7 (100%)	3 (43%)



Situación socio-económica de la población de Montevideo por zonas, según el programa de desarrollo urbano (1985–1990) de la IMM

VI. Insumos

A) PNUD: –1 Director PNUD
–24 Promotores Sociales.

B) IMM: –1 Director de Proyecto (cumple a la vez las funciones como supervisor de una de las zonas).
–5 Técnicos Supervisores de zona.
–24 pases libres de transporte.
–Instalaciones de trabajo.
–Personal municipal destinado a atender las demandas de los Promotores Sociales, aprobadas por la UAPE.

DISCUSION

1 1/3/989

Martín.— Voy a comenzar este comentario haciendo algunas puntualizaciones. Recientemente un amigo me hizo ciertos juicios de valor acerca de las discusiones que hemos realizado aquí en el Grupo Montevideo y la profundización con que se han abordado los distintos temas. Lo he pensado con serenidad, y creo que los enfoques quizás no hayan sido demasiado académicos, pero algo a destacar, que marca la diferencia con otros tipos de estudios, es nuestra preocupación por encararlos con realismo, dejando de lado análisis que pudieran conducir a propuestas utópicas. Hemos tratado de centrarnos en propuestas posibles y reales, con un planteo mucho más sencillo, sin pretender elucubraciones de alto vuelo más indicadas para la discusión de cátedra o de otros niveles que no son los que buscamos en este Grupo. Entonces a mí, en cierto modo, esa crítica me reconforta, porque pienso que es de gente que vive otras realidades e incorpora otros aportes que valoro como aportes teóricos, que ayudan a reflexionar sobre los temas avanzando en su conocimiento. A ellos les llevamos nosotros la ventaja de hablar de los problemas sociales desde adentro de los mismos, y no desde una óptica de discusión elitista, teorizando desde una mesa, como tantas veces hemos visto hacerlo, sino caminando dentro de los barrios, hablando con la gente, palpando sus necesidades. Para nosotros las estadísticas tienen cara y forma de adultos y niños; para nosotros las viviendas tienen forma de rancho, porque entramos en ellas, porque hemos visto crecer, lamentablemente, zonas enteras de cartón y lata. Hago este comentario como una reflexión, no por sentirme minimizado, ni por defender mi cuota parte en el trabajo de un Grupo que me siento orgulloso de integrar. Nuestro objetivo no es producir trabajos teórica y analíticamente perfectos, sino intercambiar opiniones, lograr consenso o sentar discrepancias sobre situaciones reales, dialogando, simplemente, sobre la marcha. Pienso que esa es la diferencia entre el político, que está obligado a gobernar con los pies sobre la tierra y quienes de-

baten los problemas como en un gabinete, con la mejor intención, con un alto vuelo filosófico, literario y hasta académico, pero que muchas veces se olvidan que todas esas teorías que elucubran carecen de la posibilidad de plasmarse en hechos reales.

Respecto al tema que vamos a desarrollar, que es participación, no me llamó la atención la prolijidad y los enfoques realmente importantes de la agenda, porque está realizada por el Dr. Scrigna, un hombre que justamente conjuga lo que estábamos hablando, la capacidad que emerge de su formación profesional, con el realismo y la experiencia del que está desde adentro en la temática, nada menos que en un cargo fundamental en la Intendencia Municipal de Montevideo. Y en la introducción, cuando define participación, también nos reconforta coincidir en el enfoque que oportunamente hiciéramos al abordar la agenda de descentralización.

Repasando las agendas vemos que se reiteran puntos de vista coincidentes en corrientes de expresión de distinta extracción ideológica, y ese es otro elemento que nos ubica en un camino realista. Porque desde el momento en que aquí entramos a coincidir en forma reincidente en diferentes temáticas, quiere decir que en temas puntuales también puede haber coincidencias entre los distintos actores políticos, y eso creo que vale la pena destacarlo.

La agenda afirma que es importante la participación de la gente, de la ciudadanía, en las estructuras sociales. Entiendo que ello también es válido para sus representantes, por lo que es deseable que para próximas gestiones de gobierno, sea quien sea que las deba desempeñar, esa participación también se haga efectiva a nivel de quienes representan a la ciudadanía. Sin ánimo de polemizar, honradamente opino que en el caso de este gobierno no ha habido lugar para la participación en Montevideo por parte de todos quienes somos sus representantes, cosa que hubiera sido deseable, ya que estas experiencias que hemos vivido aquí y donde hemos llegado a puntos comunes que son intentos de propuestas, podían haberse dado también en el ámbito de la Junta Departamental.

La agenda también consigna no sólo como innecesario, sino como altamente inconveniente introducir intereses político–partidarios en los asuntos concretos que hacen a la vida de un barrio o una zona; y eso se evitaría a través de mecanismos electorales para conformar las comisiones. Creo que la participación deben institucionalizarse, y para ello habrá que buscar inevitablemente una garantía que asegure la representatividad de esa participación. De lo contrario se corre el riesgo de que aquellas organizaciones, sectores o partidos que cuenten con determinadas estructuras, ya sea por razones vocacionales o de experiencia, puedan "copar" ciertos organismos que no tengan asegurada, de

antemano, la participación electiva, representativa de alguna manera de los intereses de todas las corrientes políticas. Debemos admitir que en la ciudadanía en última instancia —felizmente diría yo— hay una politización partidaria, fundamentalmente en gran parte de la población que hace militancia en la actividad de las comisiones vecinales. Quizás esta actitud no sea tan notoria en la franja de indiferentes o indecisos, donde las encuestas muestran que hay un grupo que no participa, porque posiblemente ni siquiera tenga claro cuál es la función del ciudadano, sus derechos y obligaciones, pero sí en los que actúan en las comisiones vecinales. Por supuesto que en lo que sí estoy de acuerdo y creo que así lo hemos hecho la mayoría de los Ediles —lamentablemente no todos— es que nosotros no debemos practicar una ideología partidaria. Siempre aquel que tiene fe en su ideología, en su trabajo y actúa con ética y moral, espera que a la larga ello le dé un rédito político, partidista o electoralista, pero lo que no se debe hacer nunca —casi diría que por una razón lógica ya que hablamos de que ellos son los pilares de la democracia— es partidizar las organizaciones haciendo divisionismo. Justamente apuntamos a lo contrario, no a dividir la comunidad sino a agruparla, para que se sienta responsable y tenga capacidad de decisión en los problemas comunales y cuando introducimos el partidismo la estamos dividiendo.

En esto estamos de acuerdo, pero la realidad existe, lo debemos asumir, y tendríamos que ir pensando en futuras propuestas, en algún mecanismo realista que pueda evitar que esto siga sucediendo, para que no se desvirtúe la participación de las fuerzas vivas zonales, cuya representatividad, reitero, habría que garantizar.

González.— Comparto lo expresado por Martín, es exacto y uno lo ha captado en la realidad al estar en contacto con las Comisiones de Fomento. Personalmente he observado, sobre todo en las comisiones más antiguas, de mayor trayectoria, que a través del tiempo han llegado a establecer cierto equilibrio en su estructuración que refleja la filosofía de sus integrantes.

Generalmente uno encuentra integrantes de distintas fracciones políticas, pero que no son militantes políticos y eso es precisamente garantía de su durabilidad y de que su trabajo haya sido efectivo. Ese tipo de comisión que no está partidizada, consigue que la gente del barrio se sienta consustanciada con su labor y que no ofrezca resistencia a colaborar cada vez que se la convoca para diferentes actividades de la zona. No obstante, dentro de esos grupos, no bien se enteran que uno es edil de tal o cual fracción, siempre surge alguien que en un aparte le expresa su alegría y su adhesión, pero siempre lo hace en un aparte, tratando de no exteriorizarlo en su integración y actividad, simplemente es gente con vocación de servicio. Eso lo observé personalmente y es muy positivo,

porque es realmente un fermento de participación, sin partidarismo, por una causa común.

Martín.— Totalmente de acuerdo, todos coincidimos en la importancia de la actividad de las Comisiones de Fomento, algunas de viejo arraigo en la comunidad, tanto que la propia Intendencia Municipal les ha dado en este período una especial atención. No obstante, cosa que a mí me ha preocupado mucho, ahora sucede que esas comisiones, que antes se formaban así, hoy desgraciadamente se tienen que enfrentar a una duplicación o a veces más, ya que determinadas corrientes filosóficas–políticas han entendido que son medios aptos para difundir su ideología a través de esa acción comunitaria. Lo que me preocupa son justamente esas comisiones que no nacen con el criterio de las tradicionales, de vecinos agrupados pro mejoras para la comunidad, sino porque no han podido dominar las existentes a sus intereses partidarios y entonces crean otra nueva.

Así se entra a degenerar el cometido de las comisiones, encontrándonos con que la problemática barrial se ve enfrentada a situaciones tensas, difíciles incluso de resolver por la propia Intendencia Municipal cuando en un mismo barrio hay dos o tres comisiones de fomento que tienen ese origen. Esto lo debemos dejar bien en claro, y creo que todos los partidos deberíamos tener en nuestra base programática, justamente en este año electoral, una actitud de propuesta honesta en el sentido de que buscamos una nueva estructura para las Comisiones de Fomento que no esté al servicio de ningún partido y sí al servicio de toda la comunidad, cosa que últimamente ha venido desvirtuándose. Por supuesto que esto lo digo en forma genérica y no voy a citar ejemplos, que todos conocemos, de comisiones creadas con intereses espúreos, que no buscan la representación de la comunidad, sino la conveniencia partidaria.

Abdala.— Lo que pasa es que en la medida que alguien quiebra las reglas de juego los otros también ingresan a un círculo donde se hace muy difícil mantener el temperamento inicial. Siempre me mostré contrario a la partidización, pero cuando algún actor político, juega esa carta determinada, los demás no tienen más remedio que forzar la línea, porque si no empiezan a perder el camino que el otro empieza a ganar.

Scrigna.— Quería subrayar algo que me parece importante, y es que uno de los temas que tratamos de manejar en la agenda con claridad, es precisamente el de la politización o partidización. Con esto no ataco la acción de los partidos políticos, cosa que subrayo particularmente porque nadie puede negar que los partidos políticos son la esencia del estado de derecho, lo que sí creo y en esto debemos sincerarnos todos los actores políticos, es que hay una deformación patológica general que lleva a ver como natural el tratar de influir, o generar in-

fluencias, en aquellos sectores participativos que nacen espontáneamente. Y en esto no creo que haya buenos y malos, porque cuando un partido político pretende influir, el otro, que aparentemente está consciente de ciertos valores éticos, considera correcto hacerlo porque no tiene más remedio que competir en ese terreno. Creo que hay una deformación de los partidos, quizá lógica y explicable porque está dentro de las reglas de juego como decía Abdala, pero que muchas veces, en la práctica, se transforma en un obstáculo real para posibilitar la verdadera solución de los problemas.

Posada.— Hay momentos en que se confunde la partidización con una política de clientelismo. Cuando no se apunta a la solución de los problemas sino que se utilizan los problemas de los vecinos para hacer un hecho político, se está buscando el clientelismo, eso no es partidización. Esta es la vieja politiquería que tanto hemos criticado y que, lamentablemente, se sigue haciendo. Hay sectores de todos los partidos o figuras individuales que lo siguen haciendo, pero son casos de clientelismo, es decir se persigue obtener una mayor relevancia dentro del plano departamental aprovechando la oportunidad de aparecer como celoso custodio de los problemas de la sociedad o simplemente aparecer como denunciante, creando con un llamado a la prensa, por ejemplo, un hecho político más grave en lugar de buscar la solución real del problema.

Martín.— Creo que esas son precisiones necesarias. Scrigna dice en la agenda que es un pensamiento superficial creer que el clientelismo implica únicamente el otorgamiento de un empleo, que esa es meramente una de las manifestaciones de esta práctica. El clientelismo tiene variados mecanismos de aplicación que pasan por ofrecer la intermediación con alguna autoridad pública, solicitar un tratamiento favorable, discriminatorio o una solución personalizada para un individuo o un grupo de individuos y que los encontramos en el oficialismo y en la oposición, desde cualquier posición más o menos relevante del poder pero siempre superior a la del reclamante de la intermediación. Personalmente tengo cierta discrepancia en esta apreciación, aunque creo entender lo que quiere significar Scrigna, porque la intermediación puede estar guiada por una actitud de servicio, de orientación en el manejo de un sistema burocrático intrincado, como que ya hemos discutido, y no implica una actitud de clientelismo o partidista.

Posada.— El origen muchas veces está en uno de los grandes problemas que ya hemos identificado y que es el de la desinformación, consolidado a través de la propia burocracia. Hay una gran desinformación de su actividad de la Intendencia Municipal de Montevideo, por ejemplo, entonces se genera el problema de que el edil es consultado sobre cómo se hace tal trámite, se presenta una solicitud o se sigue una gestión.

No le es fácil llegar a la Intendencia Municipal a la gente y entonces se genera una cierta forma de clientelismo, producida por un lado por la propia desinformación y, por otro, por la burocracia. No se percibe allí la intención de buscar un beneficio político, no se está buscando crear ese beneficio sino que lo que se busca es la solución a un problema que está creado artificialmente por la propia carencia en materia de información y de funcionamiento.

Abdala.— Para mí el concepto clásico de clientelismo es el intercambio de favores por una adhesión política. Aparece cuando el agente político cambia un favor por una adhesión política, que nace a consecuencia de ese intercambio. De allí en adelante, considerar clientelismo a todo otro tipo de operaciones es complejo, y no sé hasta dónde es científico, por eso coincido plenamente con lo dicho por Martín, porque si va a ser clientelismo el trabajar políticamente en un barrio, en una comisión o el colaborar como lo hacen los agentes políticos en la acción del mejor desarrollo del sistema social, será muy difícil establecer límites.

Scrigna.— Quiero hacer una aclaración porque me preocupa que se mal interprete. Lo que digo es que se advierte como estas prácticas se formulan en general a propósito de un discurso sobre solidaridades, intereses populares, vocaciones de servicio. Si bien éstos pueden ser en muchos casos los verdaderos móviles del intermediador, en otros muchos se trata, consciente o inconscientemente, de crear la lealtad, la adhesión y el agradecimiento que luego se traduzca en apoyo a sus posiciones. Reconozco que a veces puede haber una carga ética del individuo, no quiere decir que todo el que actúa así lo haga por clientelismo.

Martín.— El problema es que la misma actitud exactamente idéntica en su mecánica, tiene contenidos éticos distintos. Si a mí alguien me pregunta cómo interpreto yo la política, cómo la interpreto dentro de mis posibilidades o desde la tarea que realizo como edil, diría que es de servicio, porque los ediles somos en muchas oportunidades gestores, y digo que es servicio cuando uno se preocupa de que un barrio tenga luz, se le cambien las lamparitas quemadas, se les lleve agua, se alargue el recorrido de un ómnibus. Es decir que los ediles a raíz de las carencias que todos conocemos, más que legislar hemos debido colaborar con la gente diciéndole que debe participar y así han venido a nosotros y hemos participado junto a ellos en un nivel distinto, transformándonos muchas veces en gestores. Es a eso que yo llamo política de servicio, que no es mala, que no tiene nada negativo porque proviene de una actitud hecha con decoro y ética.

Naturalmente que muchas veces esta política de servicio también rinde dividendos electorales, lo de naturalmente porque la gente queda agradecida y,

por supuesto que hay quien hace una profesión de eso, con el ánimo de obtener directamente un clientelismo político, y puede conseguir dividendos idénticos al otro, pero por caminos muy distintos.

Castro.— Creo que no viene al caso ahora discutir los conceptos que cada uno tiene sobre el ejercicio de la política. Entiendo que la actividad política, en cierta forma, es un servicio, pero que además es muchas otras cosas. En la Junta Departamental se da por ejemplo una conjunción de esfuerzos por tratar de ver si la realidad corresponde con lo que nosotros pensamos e inclusive, a veces, sentimos —ni siquiera pensamos— en un esfuerzo intelectual puesto al servicio de la sociedad en un medio restringido como el departamental, en la búsqueda de una correspondencia entre nuestra percepción y los hechos. Ahora en el tema del clientelismo, ante las distintas acepciones que puede recibir, personalmente siempre me adhiero al criterio más restrictivo.

La expresión clientelismo ha sido siempre un instrumento de ataque, de degradación de las instituciones democráticas, por más que aquellos que así las atacaron fueran después los que más lo practicaron, porque si el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente, quiere decir que cuanto más poder hay, más facilidad hay de practicar el clientelismo en sus formas más espúreas. En lo que nos atañe a nosotros tenemos que tener cuidado con las palabras; al hablar de clientelismo nos tenemos que restringir a aquellas formas que ha adquirido con el tiempo, a esa interacción de la administración con la política que se produce en todos lados y en la que el Uruguay no es de los casos peores. Nos tenemos que restringir al significado estricto, casi en la frontera de lo que el Código Penal delimita como peculado o cosas por el estilo, es decir casi en el límite de la utilización de la función pública al servicio de intereses que nada tienen que ver con la función pública o el interés colectivo. Y tratar de apretar ahí el concepto, porque si lo ampliamos vamos a estar utilizando un término bumerang, donde cualquier gestión puede llegar a ser clientelismo. El clientelismo no es una palabra que nazca en el Uruguay, clientela era la que tenían los viejos patricios romanos cuando prestaban servicios jurídicos o hacían donaciones para lograr la adhesión de una determinada gente. Arranca de la gran nobleza romana, que todavía no recibía el nombre de nobleza porque eran republicanos, pero el origen remoto de la palabra no ha variado mucho con el transcurso del tiempo y creo que hay que tener cuidado en las variaciones que se den, que haya que darle en la interpretación del concepto, es por ello que hacía estas puntualizaciones y porque, como decía Cortázar, las palabras no entienden lo que pasa pero son armas de doble filo.

Martín.— Casi al final de la agenda, Scrigna redondea el tema diciendo que la falta de respuesta de la burocracia genera la necesidad por parte de los go-

bernados, pero también por parte de los gobernantes, de encontrar canales diversos a los institucionales para satisfacer demandas y reclamos legítimos. En definitiva creo que eso aclara la idea que nos llevó a extendernos sobre la interpretación del clientelismo y sus consecuencias negativas, pero creo que esta definición final despeja las dudas.

Abdala.— Otra precisión sobre el clientelismo. Uds. deben recordar por la lectura de algún material sociológico–político, lo que son las funciones de los partidos políticos, las funciones manifiestas y las latentes. Los partidos políticos tienen ciertas funciones manifiestas que todos conocemos: canal de comunicaciones entre gobernantes y gobernados, selección de representantes para actuar a nivel de gobierno, etc. Las funciones latentes son aquellas que no se dicen, ni se estipulan formalmente, pero que los partidos políticos cumplen igual. Son tres, y se vinculan a tres estratos sociales: la primera es el suministrar satisfacción a ciertas demandas de los sectores más humildes de la sociedad; la segunda es el suministrar privilegios a determinados sectores que apoyaron las campañas de los partidos políticos y ya es otro nivel; y la tercera podría ser la constitución de un andarivel propulsor de la movilidad social, ya que los partidos políticos funcionan como agentes de movilidad social para ciertos sectores de clase media.

La primera de estas funciones latentes es lo que estamos confundiendo con clientelismo. Los partidos políticos son agentes que brindan satisfacción a ciertas demandas y por ese lado aparece la captación de voluntades con lo cual se puede llegar a rozar el tema del clientelismo, pero aclaro que son conceptos diferentes.

Scrigna.— Yo definiría el clientelismo como toda aquella actitud de un partido político que no tiene como finalidad el interés general. Creo que tenemos que ser sinceros en reconocer que cuando una comisión de fomento se entrevista con nosotros inconscientemente todos sentimos que si logramos satisfacer la necesidad planteada, podemos vernos beneficiados políticamente. Es algo objetivo.

Castro.— Hay algo de eso de lo que creo que no se puede despojar totalmente. Pero también hay otro valor que hay que rescatar en lo posible, que es el contenido ético, porque hay moneda de doble cara. Decía Martín recién y yo lo comparto, que hay comportamientos iguales, que unos son clientelismo y otros no, pero que pueden llegar a serlo en tanto se amplíe el concepto, cosa en la que no estoy de acuerdo, porque además depende de cómo lo use la gente que actúa en la política. Entonces todo aquello que puede entrar dentro de ese campo por vía de definición ética equívoca, hay que dejarlo afuera, porque si no, entramos en la casuística. Yo soy un gran impulsor de la ética como factor

purificador de la política, pero la ética no puede entrar en lo pequeño porque destruye cualquier forma de definición objetiva.

Abdala.— En el año 85, y Scrigna lo refleja bien en la agenda, en algún aspecto el Partido Colorado sintió la bandera de la participación como algo importante, gravitante, en el futuro. En forma personal, observando el resultado en la realidad del sistema participativo, creo que en aquel entonces tenía muchas más expectativas en torno a la eficacia del mismo, a los frutos que podía llegar a suministrar, y en torno a que podía ser poco menos que la solución para los grandes problemas ciudadanos que se planteaban. A esta altura estoy revisando el concepto, porque si bien la participación es un elemento muy trascendente no es lo que yo esperaba, por lo menos en la forma en que se ha desarrollado en la sociedad uruguaya.

Castro.— El Partido Colorado, o más bien un sector de dicho partido, tenía determinadas expectativas, tuvo quizás una ilusión, una esperanza, pero no una propuesta participativa, eso se debe diferenciar. Y por otro lado, al no tener la meta, tampoco hubo una realidad que respondiera a esas expectativas, no hubo respuesta porque tampoco hubo propuestas que respondieran a determinada realidad.

Abdala.— Algunas de esas reflexiones y dudas yo también las tengo, pero creo que como tantas cosas en la vida los proyectos tienen nombre y apellido, y creo que este proyecto de participación se llamaba Lanza, y en la medida que se produce su deceso no hay una persona que lo tome con igual empuje y cariño, con la calidez que para algunos hubiera sido deseable. Sinceramente a esta altura, viendo como se han presentado los mecanismos de participación, tengo serias dudas sobre su accionar.

Creo que además la participación plantea para algunos un problema perverso y es el siguiente: por un lado están aquellos que tienen buena fe y creen sinceramente que el sistema participativo puede ser útil a la sociedad, como un mecanismo de acción social eficaz, y por otro lado están aquellos que desde una óptica estrictamente conservadora, dicen, está bien que la sociedad actúe por sí misma, así el Estado no tiene que llevar adelante un rol protagónico. Quiere decir que por un lado están aquellos que tienen un perfil progresista, por decirlo de una manera, que entienden que la problemática social tiene que tener una vinculación con el Estado y que tienen que ser impulsados ciertos procesos. Y por otro lado, están también aquellos conservadores que entienden que con la participación obtienen el mayor dividendo posible: "no gastamos energía en nosotros, en el Estado, lo que falta lo hace la propia sociedad". Esta segunda opción, que me parece una afectación a lo que debiera ser el claro concepto de la participación, está también entre nosotros, porque basta observar cómo al-

gunos agentes de la derecha, para decirlo con total nitidez, han apoyado también algunos proyectos de participación, cosa que me sorprendió hasta que comprendí que la única explicación posible era que apoyaban esa tesitura porque no visualizaban costos.

A esta altura, como conclusión, digo que los procesos de participación son mucho más complejos de lo que imaginaba. El propio concepto de participación que maneja la CEPAL, de incidencia en las políticas públicas para variarles el rumbo y de ahí verse beneficiados con esa variación, es algo bastante complejo que sólo lo logran impulsar agentes casi profesionales. ¿Cuáles son , pregunto, las comisiones de fomento que logran verdaderos resultados? Aquellas que tienen agentes casi profesionales, no digo pagos, que se me entienda bien, pero sí altamente vocacionales, militantes fanáticos de su comisión. Son los que logran penetrar la maraña administrativa y que logran obtener respuestas. Esto me lleva a concluir que aquella idea primaria de la participación, como un programa muy organizado, muy prolijo, donde cada actor hacía sus planteos, donde después todo iba a una mesa común, no es como se me planteaba. En la práctica rige cierta informalidad del sistema social uruguayo y del sistema político uruguayo, y si no analizamos el tema realísticamente estamos condenados a seguir teorizando sobre la participación, sin conocerla.

Por eso comparto lo dicho por Martín y la agenda de Scrigna. Todavía hoy no veo, en el corto plazo, después de esta experiencia de 5 años, cuál es el nuevo proyecto de participación para los 5 años siguientes.

Creo que hay que pensarlo enormemente, sí me queda en total evidencia que el sistema de participación de las comisiones de fomento fue un buen comienzo e intento, un intento concreto que muestra algunas áreas de la sociedad bastante dinámicas tratando de incidir, y que hay una intención específica al respecto que debe tratar de institucionalizarse.

Martín.— Sin perjuicio de concordar con el enfoque de Abdala, hay que destacar que en esa actitud participativa asumida sin duda por Lanza e impulsada por todos los partidos políticos, jugó un papel importante otro elemento que ya mencionamos y que es la participación no en su forma concreta de organización o comisiones vecinales, sino como una actitud ciudadana de presencia activa en la vida pública. Provino de muchos de los integrantes de la dirigencia política en general, algunos de ellos ya veteranos dirigentes políticos, que habían sentido en carne propia la soledad y que aprendieron con el golpe de estado del 73, que el pueblo, que la militancia popular a través de las manifestaciones, o sea de la participación, significó un elemento de apoyo para ellos como dirigentes políticos y para ir abriendo el camino hacia la democracia. Creo que inconscientemente algunos sintieron que esa participación era

necesaria y la volcaron en sus discursos pre electorales, casi hasta sin medir consecuencias, en el sentido de que si alguien preguntaba cuál era la forma de participación de que estaban hablando, cómo institucionalizarla, no podían responder con precisión.

Esa es la realidad, es una realidad que expongo convencido, fue un hecho asumido, más como sentimiento que como pensamiento, más que pensarlo lo sintieron y luego lo trasladaron al discurso político.

Bastón.— Voy a hacer un poco de historia para tratar de llegar a cómo nace este fenómeno de la participación, o por lo menos cómo se incorpora al discurso político de todos los partidos la propuesta participadora. Antes, todos pensábamos, todos suponíamos que el modelo de democracia representativa era suficiente para dar cabida y respuesta a las demandas, intereses y requerimientos que volcaba la comunidad, la sociedad o el ambiente en su conjunto hacia el sistema político. Hubo un momento en el cual la democracia representativa ingresó en una situación crítica, un momento en el cual se cuestionaban las libertades formales, las libertades políticas, en el cual mucho hizo suponer que el rol que no estaba cumpliendo o no cumplía bien el sistema político a través de sus legítimos representantes, lo podría cumplir perfectamente la sociedad masificada o a través de sus organizaciones sociales.

Esto tiene antecedentes de diverso tinte ideológico, porque así como podría suponer la creación y la base para una propuesta de notorio corte ideológico fascista, también puede dar lugar a la base ideológica de una movilización de carácter marxista y ambas tienen como común denominador que son totalitarias.

Entonces, por un lado está la participación desde un punto de vista totalitario y, por otro, la participación desde el punto de vista democrático, que es el concepto que nosotros estábamos tratando de destacar y articular cuando lo incluimos en los respectivos programas. Creo que en esto también había un común denominador entre los tres sectores mayoritarios del país cuando propusieron en 1984, generar mecanismos de participación, impulsándolos y promoviéndolos.

Desde el gobierno a la oposición, a todos nos cupo un rol similar en materia de impulso de colaborar en forma subsidiaria o de complementar la democracia representativa que había caído en un momento de depresión o desconfianza colectiva ante los fenómenos que sucedieron en la década del 60 y del 70. Esto es un poco de historia más que conocida, pero creo que es también la base a partir de la cual podemos empezar a hablar y reflexionar acerca del tema, y para que hoy por hoy, cuando hemos observado, vivido y probado cómo funciona la participación o las primeras aproximaciones al fenómeno de

la participación en la comunidad montevideana, podamos también tener una visión crítica del mismo. Porque evidentemente aquí hay un problema que no podemos resolver o que obviamente no pudimos resolver en el correr de estos 5 años y es de qué forma compatibilizamos esto con el rol que deben cumplir los partidos políticos en la democracia representativa; pues la más auténtica participación, la más legítima y la única constitucionalmente representativa, es la participación a través de la actividad de las organizaciones políticas. El problema es cómo se compatibilizan esos fenómenos dentro de la Constitución y las leyes, ya que a partir de la irrupción de los procesos democráticos en el mundo se pretende consagrar y valorizar también el fenómeno de la legítima participación a nivel comunitario, por diversos sectores de la sociedad, fundamentalmente como forma de dar satisfacción a necesidades inmediatas de las poblaciones locales.

Si nos correspondiera ocupar un cargo en el próximo gobierno, seguramente tendríamos una concepción diferente, más madura, del fenómeno de la participación y de cómo se compatibiliza con la democracia representativa. Creo que hay dos tipos de participación. Una es de un valor indiscutible y está fuera de toda duda, es la participación en el fenómeno político, que se puede dar tanto a nivel local, departamental como nacional, en cualquiera de sus niveles dentro del territorio nacional. Pero aquí se han encarado algunos otros problemas, relacionados con la participación a nivel local, a través de los grupos que espontánea o provocadamente se van generando, naciendo y creciendo en el seno de las diversas comunidades locales. Grupos sociales que en su génesis, primero, fueron comisiones vecinales, luego fueron de fomento, o grupos sociales para reivindicar la satisfacción de determinados intereses.

Martín.— Aquí vuelve la preocupación por señalar que, a veces, cuando no se tiene la hegemonía en determinados niveles, como puede ser el político, se procede a la creación de pseudo grupos sociales para obtener, mediante un número aritmético, mayorías que en los hechos reales no lo son.

Bastón.— Esto que señala Martín viene muy a cuento para ejemplificar la confusión de los roles entre lo que son los ejercicios propios de la democracia representativa y lo que es, o debería ser, la legítima participación en los asuntos locales por parte de los ciudadanos que habitan el lugar.

Castro.— Creo que hay que diferenciar en el tema participación dos aspectos que definiría como el estar y el ser participativo. Se puede estar físicamente presente y no ser participativos porque ser participativo significa pensar y decir lo que se piensa. Cualitativamente es muy distinto. Ahí está la diferencia entre determinadas fuerzas sociales que quieren participar y las que simplemente funcionan como organismos de presión, que son dos cosas distintas.

Bastón.— En el correr de estos años todos reivindicamos con sinceridad la participación ciudadana porque veíamos que por ese camino se podían ir gestando grandes ideas para resolver algunos de los problemas de más difícil solución por parte del sistema político, ya fuera por la pesadez de las estructuras burocráticas o por saturación de demandas, y de allí pasamos a las consignas coparticipativas. Creo que es bueno destacar, y esto dicho con el mayor de los respetos, que hay que colocar cada cosa en su lugar porque lamentablemente ha habido una confusión en los roles, y expresa o implícitamente, en forma deliberada o inconsciente, estuvimos todos confundiendo, aun sin desearlo, lo que es la democracia representativa con este fenómeno de "democracia participativa". Creo que son dos cosas diferentes aunque perfectamente complementarias, aclaro que perfectamente complementarias, pero para ser complementarias deben respetarse y jerarquizarse primero los valores esenciales del sistema de participación democrática a través de sus instituciones, que es la democracia representativa, con las propiedades que sinceramente puedan adoptar con su participación espontánea, los habitantes de una localidad o de un conjunto de localidades.

Creo que en función de esa confusión puede explicarse el por qué de la partidización que puede advertirse sin una observación más detenida, a simple vista, en los fenómenos de participación ciudadana de diversas localidades y sin duda alguna en el Departamento de Montevideo.

De ahí a que eso pueda transformarse en clientelismo o no, diría que es un camino bastante sinuoso y muchas veces pleno de matices, en eso coincido con las apreciaciones vertidas, creo que el clientelismo es un tema muy manido y manoseado, acusación grave que muchas veces se ha imputado fundamentalmente a los partidos políticos y que hoy nuevamente revive en la crítica cuando se generan estos mecanismos de participación. No voy a abundar en ese tema pues, como dije antes, coincido plenamente con lo dicho.

Martín.— Pero es muy importante subrayarlo y es uno de los puntos claves para la salud de las instituciones políticas del país.

Bastón.— Para terminar, creo que es importante hacer una revalorización del esquema de participación, luego de estas experiencias, de la crisis sufrida primero por la democracia representativa y de la visión crítica que hoy tenemos sobre como ha funcionado la participación popular. Tendríamos que pasar a una etapa de síntesis para ver exactamente cuáles son las nuevas propuestas, partiendo de un valor indiscutible, fuera de toda duda, la exigencia de mantener las instituciones democráticas y de mantener el esquema de democracia representativa como modelo de organización fundamental de nuestras sociedades, que tienen una raíz o una raigambre liberal y democrática que ha-

cen de fundamental importancia que estos sistemas funcionen esencialmente a través de las instituciones y de sus representantes. Entonces, lo que pueda surgir a nivel de las localidades en forma espontánea o incluso apoyado por el Estado, en el correcto sentido, es decir, fomentado por el Estado a efectos de que se transformen en instrumentos válidos, en interlocutores hábiles entre gobierno y localidad, me parece que puede perfectamente integrarse en alguna forma, sin que signifique que el Estado las reglamente excesivamente, ni que se las deje actuar en forma absolutamente espontánea.

Creo que el fenómeno de la participación y este nuevo que se está gestando, al poner mayor énfasis en la descentralización del poder dividiéndolo en unidades pequeñas para tratar de buscarle soluciones en forma institucional a los problemas de las localidades, son un punto de equilibrio necesario entre ambas concepciones; entre la democracia representativa como valor fundamental y este nuevo valor que se ha venido agregando en los últimos años de la "democracia participativa", en los canales constituidos por las diversas unidades u organizaciones que se generan espontáneamente en la sociedad.

Creo además que el Estado no debe preocuparse excesivamente de este tipo de organizaciones; debe procurar sí que las mismas se canalicen en la forma más institucional posible, pero dejando librado a que ellas mismas vayan generando sus propios procedimientos. Reglamentar excesivamente esto, a mi juicio, va a traer aparejado un gran problema y es que el Estado —y no digo que lo haga en forma deliberada— puede verse tentado a regimentar esas comisiones atendiendo situaciones coyunturales del momento, resultando una malformación o una deformación que quizás no se desee pero que puede darse.

Con esto no hago ninguna acusación ni a este gobierno ni a los que puedan venir, digo simplemente que es un defecto que se apunta en otros países, donde las comisiones de fomento o vecinos terminan prácticamente sustituyendo a los partidos políticos y lo hacen por legislaciones que por supuesto lo permiten, convirtiéndose en verdaderos grupos políticos a través de la supuesta defensa de los intereses vecinales.

Scrigna.— Creo que acá vamos a apuntar a una cosa interesante, que es ver cuáles pueden ser las bases para un sistema participativo. Abdala decía que en alguna medida lo había desilusionado el sistema participativo, pero yo creo que el problema es peor, anterior a eso, el problema es que no hay sistema participativo porque no lo hemos logrado, y esto sería hipócrita atribuírselo sólo al gobierno. Todo parte del discurso de valoración que hacíamos previo a las elecciones del 84, donde todos hablábamos, sobre todo en lo departamental, de solidaridad y de participación, pero después no logramos definir un concepto

acabado sobre esa participación. Así lo quise establecer en la agenda, porque para crear un sistema participativo primero hay que tener en claro los canales e influir también en el sentimiento de la gente en cuanto a qué significa participar.

Muchas veces cuando hablamos de participación, lo vemos como una calle flechada, como que la participación consiste únicamente en el derecho del ciudadano de incidir en la decisión del gobierno para obtener algo de sus acciones, y ese es uno de los aspectos, pero también hay otro, el de la obligación de colaborar con los poderes públicos en la gestión de gobierno. Es decir que la participación no es meramente un derecho por sí, porque todo derecho tiene una contrapartida.

Bastón.— Creo que el slogan puede ser el de gestión permanente de los asuntos comunitarios, pero gestión permanente entre ambos actores, Estado y comunidad o entidades genuinas de ésta.

Scrigna.— Por eso es fundamental una toma de conciencia, porque de lo contrario la participación terminaría teniendo únicamente una faz reivindicativa o de movilización, y yo creo que hay otro aspecto fundamental donde insistir, sobre todo a nivel de gobierno local, y es en participar también para colaborar con la gestión de los servicios públicos .

Es decir que participar puede ser sí, influir en una decisión de gobierno, pero también en que una comisión de fomento se organice para educar a la población local en torno a como mejorar la higiene ambiental, cuidar los bienes públicos o hacer que los servicios que brinda el Estado tengan, ya no eficiencia sino eficacia final. Me refiero a la participación a nivel institucional local. Participar implica la posibilidad de incidir en la decisión de un gobierno pero también la obligación de colaborar con ese gobierno, o mejor dicho con el servicio que presta el Estado, no hablemos de gobierno.

Abdala.— Creo que no hay que confundir, porque cuando se habla de participación se refiere a la reivindicación de las carencias del ciudadano, no a que al Estado no le cumplan ciertos roles. Cuando el ciudadano se nuclea para participar lo hace para reivindicar, no para colaborar con el agente público que le está administrando servicios.

Scrigna.— En mi concepto la participación no es sólo reivindicación, sino que implica colaboración, por eso la definición, es un tema muy claro que está vinculado con la participación, en la medida que colaborar con la eficacia del servicio que se presta, es lograr mejoras para la comunidad zonal. El caso de la recolección de residuos.

Castro.— Claro que la comunidad que se organiza y participa para obtener mejoras para su barrio, lo que significa luchar por la recolección de residuos o

por conseguir que en lugar de una vez por semana pasen dos, después va a tener que colaborar para que ese logro no resulte inútil, y en ese esquema está implícita una participación y una colaboración con las autoridades. Es la contracara del tema y una viene a posteriori de la otra.

Abdala.— Lo que sí está claro es que hay algunas zonas de la sociedad que tienen fuerte intención de participar en lo que es su sistema de vida y convivencia. Si se analiza el número de los que en alguna oportunidad participaron, se llega a una cifra del 16% sobre un universo del millón y cuarto; quiere decir que hay cerca de 200.000 personas, poco más o menos, que en alguna oportunidad participaron en actividades de su comunidad. La cifra no es tan exigua si bien no llega a ser aquello que en algún momento pensamos como una sociedad funcionando a pleno en la defensa de sus necesidades. Quizás porque de pronto no se visualizaron tampoco los canales necesarios para encarar todo ese esfuerzo.

2 (29/3/89)

Posada.— Considero que lo que se ha ido señalando en anteriores oportunidades condice en grandes líneas con lo que nosotros pensamos sobre la participación ciudadana en la gestión comunal. Un elemento importante que conspira contra la participación es la falta de democratización de la información, de canales o vías expeditas para llegar, rápida y eficazmente, al ciudadano común. Más allá de ello creemos que lo fundamental ya ha sido anotado en las distintas exposiciones de los compañeros.

González Loitey.— Compartiendo en un todo lo que dice Posada, voy a agregar algunas apreciaciones siguiendo el desarrollo de la propia agenda que, salvo algunas precisiones comparto casi en su totalidad.

Partimos del principio de entender, como lo hace la propia agenda, que la participación es un acercamiento del ciudadano al quehacer gubernamental, para lograr de esa manera que el gobierno democrático representativo integre la acción fermental del propio ciudadano sintiéndose partícipe y colaborador de la acción del gobierno, del municipio, en este caso. Y no sólo colaborador, si-

no también protagonista influyendo en la decisión del Estado. En esta concepción radica el aspecto fundamental de la participación, y evidentemente en todo lo que concierne a los gobiernos locales es donde se puede dar con mayor gravitación y con mayor facilidad, y no tanto en lo que concierne al gobierno nacional, donde las decisiones están más alejadas de la vida cotidiana del individuo, en un plano de concepción más general, estando éste menos motivado a participar tanto en su gestación como en su aplicación.

Esto no sucede, o por lo menos no debería suceder, en los gobiernos locales. La crisis de vecindad, de la que nos habla Scrigna, es un hecho cierto, particularmente en Montevideo, donde al igual que en otras grandes ciudades la moderna urbanización agolpa a los ciudadanos o habitantes de ciertas zonas en núcleos habitacionales, donde la individualidad se pierde en un conglomerado. Allí el individuo pasa a ser parte de un todo en el cual no tiene ni siquiera, a pesar de ser vecino, un mayor contacto con el resto de los habitantes del lugar.

No obstante, en el caso de Montevideo todavía la relación de vecindad se sigue dando en muchos lugares, sobre todo en las zonas más alejadas de lo que llamamos Centro, en la zona Norte, por ejemplo, que es precisamente donde han ido a trabajar directamente los organismos de promoción del Municipio, caso de la UAPE, para oír sus problemas y acercarles las posibles soluciones. Aquí creo que es necesario considerar el hecho de que no funcionan las Juntas Locales, situación que, en mi criterio, ser debe más a lo problemático de su constitución que a una realidad política del lugar, es decir que no acepto como un hecho definitivo que las Juntas Locales estén perimidas sino que más bien es un problema de orden político, de aplicación de sistema, que no se ha logrado solucionar porque la base fundamental del problema está en su conformación partidaria, colegiada, que dificulta la designación de sus integrantes.

De ahí en más se ha obviado el problema simplemente no integrándolas, pero entiendo que son muchas las zonas de Montevideo donde podrían funcionar hoy con provecho las Juntas Locales. Lógicamente esto requiere una reformulación política y tal vez ello esté sujeto un poco al sistema nacional de elecciones, ya que la elección del gobierno departamental está muy sujeta a la elección del gobierno nacional. Si se dividiera el proceso eleccionario, si se hiciera en circunstancias distintas, en períodos distintos, pienso que se incrementaría el interés ciudadano en los problemas de orden departamental. También surgirían otros sistemas, ya que el cuerpo social tiende a crear su propia dinámica frente a cierta ineficacia de un órgano centralizado al que por sus complejidades opta por no recurrir, y así nacen las comisiones de fomento o asociaciones barriales de diversa índole, que se nuclean o funcionan buscando la solución a sus problemas. Vuelvo a referirme en particular a un aspecto que ya se ha maneja-

do en esta mesa tanto cuando tratamos la descentralización administrativa como las modalidades de gestión. Buscando una solución al tema de la aproximación del ciudadano a la mejor atención de sus problemas a través de la desconcentración administrativa, se planteó la posibilidad de transitar el camino del art. 278º de la Constitución que establece la posibilidad de designación de comisiones especiales con cometidos específicos, por parte del Intendente o la autoridad municipal, dándole la autonomía necesaria para el cumplimiento de esos cometidos. Ese podría ser un medio para buscar el acercamiento de la realidad vecinal al municipio o, visto de otra manera, el acercamiento de la actividad de la administración al vecino. Scrigna plantea en su agenda y en esta forma la posibilidad de delegar por parte del Ejecutivo comunal una serie de atribuciones administrativas en un director o funcionario local, que tendría como objetivo ejercer la administración de un barrio o zona determinada, disponiendo de ciertos recursos, de los recaudados en esa jurisdicción, para organizar la prestación de los servicios municipales en coordinación con las fuerzas vivas de la zona, a través de comisiones de fomento cuya participación y representatividad habría que garantizar.

De esta forma se proporcionaría a los vecinos un interlocutor válido, sintiéndose partícipes y responsables de la gestión de los servicios comunales, pero además va más adelante y dice que eso crearía la necesidad de renovar el ordenamiento jurídico de forma de garantizar que ese delegado o comisionado dejara de ser tal para transformarse incluso en un representante, elegido por los vecinos de la jurisdicción. Es decir que aquí aparece también el tema de la reformulación del sistema a través de una reforma constitucional, como no podía ser de otra manera, porque no veo otra vía para canalizar este cambio de sistema. La misma duda e interrogante que se me planteó cuando se trataron los temas mencionados en cuanto se refiere a las potestades que podrían tener dichas comisiones, su alcance, los cometidos de las mismas y sobre la interpretación que cabría al texto constitucional en el tema. Entiendo que habría que hacer una interpretación más bien estricta respecto a este traspaso de las facultades de gobierno por parte del Intendente a un delegado zonal.

La Constitución en su art. 278º dice que el Intendente podrá atribuir a comisiones especiales la realización de cometidos específicos, delegando las facultades necesarias para su cumplimiento. La duda que siempre me planteó esta facultad del Intendente, de poder delegar, es si la misma no implica sólo las funciones de administración y ejecución y no otra facultad de gobierno, como un delegado para que actúe de por sí, aunque por supuesto lo haga dentro de las limitaciones que establezca el Intendente. Habría que analizar cada caso para ver si entra dentro de lo que ha querido el constituyente. He estado buscando algún

material al respecto, porque quería aportar algo sobre este punto que muchas veces hemos manejado e incluso Scrigna dice que es uno de los aspectos a profundizar.

Encontré, en una publicación de la Facultad de Derecho del año 1967 que se refiere al tema, un trabajo de Cassinelli Muñoz sobre la delegación de atribuciones. La revista es el Cuaderno Nº 19 de "Estudios sobre la Reforma Constitucional" y allí el Dr. Cassinelli hace un análisis del tema y en particular, al hablar de la vocación delegatoria, dice:

"La vocación a ser delegatario del Intendente corresponde, en principio, a los Directores Generales de Departamento, quienes ocupan frente a la potestad delegatoria de los Intendentes una posición análoga a la que ostentan los Ministros respecto de la potestad delegatoria del Poder Ejecutivo. Pero el art. 278º prevé la delegación del Intendente en "comisiones especiales". Esta previsión expresa configura una excepción a la regla del art. 280º según la cual la vocación de recibir tales delegaciones compete a los Directores Generales de Departamento. Excepción que confirma la regla, en cuanto el art. 278º habría sido superfluo si el art. 280º se interpreta como que no impide la delegación en otros órganos o personas. Esas "comisiones especiales" delegatarias del Intendente se caracterizan por las siguientes notas: a) son "comisiones", esto es, grupos de individuos comisionados constituídos en colegios (80); b) son "especiales", esto es, han de ser designadas ad hoc, sin institucionalizarlas como órganos permanentes encuadrados en la organización general del Gobierno Departamental. Si la experiencia aconseja transformar una comisión especial de éstas en un engranaje permanente y ordinario de la Administración, corresponde hacer con ella una nueva Dirección General de Departamento o colocarla integrando alguna de las ya existentes. Esta idea sirve para evitar la proliferación desordenada de órganos anómalos dentro de la Administración permanente del Gobierno Departamental; c) se constituyen con el encargo de "la realización de cometidos específicos", de modo que la resolución que las constituya deberá señalar concretamente cuál es la tarea encomendada; no podrá atribuírseles la atención permanente y genérica de algunos fines departamentales, sino tan sólo de ciertas obras, problemas o asuntos predeterminados concretamente (la construcción de un edificio, la intervención de una dependencia en que se denuncien irregularidades, la desecación de un bañado, la planificación de una zona, la financiación de una avenida, etc., etc.) para los cuales el Intendente crea que no son adecuadas las oficinas ordinarias de su administración. d) sólo pueden delegárseles "las facultades necesarias" para el cumplimiento de sus cometidos específicos, lo que

confirma la concepción restrictiva que de estas Comisiones se ha hecho el constituyente".

Es decir que en el problema de delegar atribuciones del gobierno departamental a comisiones especiales con cometidos específicos, la duda planteada se ve un poco confirmada en el sentido positivo con este trabajo de Cassinelli que, por supuesto, es un prestigioso jurista y especialista en la materia. Por otra parte, por el momento no he podido ubicar otras opiniones ni otros trabajos sobre el tema, que confirmen o desmientan esta posición. Personalmente, y lo digo honestamente, tengo dudas respecto al alcance de la potestad de delegación de funciones a las comisiones especiales, y me afirmo además en el hecho de que la Constitución prevé especialmente la descentralización dentro del espectro y precisa los arts. 287 y 288 al contemplar la creación de Juntas Locales con lo que entraría en colisión la interpretación extensiva que se le pretende dar al art. 278 respecto al alcance de las facultades delegadas de dichas comisiones, que no puede superponerse a las de los órganos de gobierno local. Incluso en la hipótesis contraria no sé en qué forma eso podría funcionar bien dentro de nuestra realidad política actual, en la medida que el Intendente estaría dando atribuciones delegadas a comisiones especiales para ejercer el gobierno departamental dentro de ciertos marcos, en determinados lugares, y si no caeríamos en el mismo problema que planteábamos en relación con las Juntas Locales, es decir, si no entraría a jugar el problema político en cuanto a su integración y su designación. Pienso que todo este tema pasa por el reordenamiento del régimen municipal en el país, que quizás pueda requerir un tratamiento distinto según los departamentos, por lo menos en los casos de Montevideo, Canelones y alguno más, tomando en consideración las diversas características poblacionales.

Creo que para el interior el régimen de Juntas Locales sigue vigente y que podría seguir funcionando, tengo conocimiento que hay muchos lugares donde están integradas y actúan sin problemas. Lógicamente que la ley tendría que haber desarrollado este aspecto y coincido en que esos organismos tendrían que ser electivos, de manera de subsanar los problemas de su designación contemplando en lo posible un régimen de representación proporcional en cuanto a su integración plural.

El acercamiento del ciudadano al quehacer del gobierno municipal a través de estos organismos intermedios, pasaría por lo tanto por ese reordenamiento que podría contemplar la creación de distritos con comisiones electas o delegadas, lo que ya estaría electoralmente predeterminado, por alcaldes o como se les quiera llamar, electos directamente por los vecinos del lugar.

Tal es la reflexión que me merece este aspecto del problema. Estoy convencido de que en el sistema actual estas comisiones delegadas tendrían muchas

dificultades para ponerse a funcionar, como las han tenido las Juntas Locales. Por otro lado, desde el punto de vista de nuestro ordenamiento, creo que también tendrían que vencer gran resistencia para ser aceptadas como institucionalmente viables, que en definitiva es un aspecto a considerar o a tener en cuenta cuando se reformule todo el sistema de gobiernos departamentales. Evidentemente que ello es muy importante para lograr que la participación del ciudadano sea una realidad, porque la participación debe darse fundamentalmente a través de los gobiernos locales y sería muy sano para la vida política y democrática del país que las elecciones nacionales y departamentales o municipales no fueran coincidentes, de forma de ir creando una conciencia de cierto municipalismo, de que los gobiernos locales tienen vida y problemas propios, un poco ajenos a los avatares de los problemas nacionales.

En el momento de la elección los problemas nacionales atraen la atención del elector y lógicamente lo desvían de las cuestiones más concretas que tiene que resolver en su propio ámbito donde, tal vez, si se hubiera elegido la autoridad en otro momento se habría facultado la elección de personas más competentes y con mayores vinculaciones con el tema y con la zona específica. Otro aspecto relacionado con la participación, también previsto desde el punto de vista institucional en la Constitución y en la Ley Orgánica Municipal y que no ha sido desarrollado, es el del referéndum y la iniciativa popular sobre los decretos de la Junta Departamental. Son aspectos que han quedado como perdidos en el quehacer de la vida política nacional, porque, como decía en otro momento, todo lo relacionado al gobierno municipal, hoy está muy atado al gobierno nacional, entonces aquellos aspectos municipales que podrían plantearse a través del referéndum o a través de la iniciativa popular por habitantes de las diversas zonas, como puede ser la instalación de una fábrica que cree problemas a los vecinos, asuntos referidos a la higiene ambiental o a la apertura o cierre de una calle o a la instalación de un mercado, etc., que son asuntos donde la iniciativa popular podría presionar con muy buen andamiento, no como gestos espontáneos o aislados, porque lógicamente más allá de las ideas que todo ciudadano común tiene sobre los problemas, éstos deben canalizarse a través de opiniones especializadas para lograr un trabajo de consulta e intercambio con las propias autoridades municipales, no obstante, repito, son aspectos que evidentemente no se han desarrollado ni a través incluso de la propia conciencia ciudadana.

Personalmente considero que son aspectos participativos que habría que desarrollar, pero que todo está dentro del marco de una nueva legislación que se debería dar desde el punto de vista constitucional y legal al tema municipal. Pienso que en la realidad política actual el único camino que puede funcionar

es el de la promoción a través de trabajos como los que desarrolla la Unidad Asesora de Proyectos Especiales, UAPE. Por supuesto que puede requerir sus ajustes, pero el mecanismo en sí sirve, tanto viéndolo teóricamente como también en la práctica porque hay resultados concretos, que en algunos terrenos son más tangibles, como el caso de Obras y Servicios o Planeamiento Urbano donde la Intendencia puede volcar más recursos, pero es obvio que no puede haber cambios sustanciales rápidamente. Pienso que es útil tener promotores barriales que tengan contacto con las comisiones de fomento y que a su vez las incentiven en su trabajo, que sean conductores de su accionar, pero que no se politicen, sino que hagan una actividad profesional. Así pueden ser elementos útiles y viables y que sirven como vía de canalización en la participación de las organizaciones intermedias, se llamen vecinales, locales, etc.

De esa manera no es sólo el vecino el que va al municipio, al que tiene miedo de entrar puesto que no sólo lo impresiona el edificio, sino también su estructura burocrática, sino que es el municipio el que sale en busca de las necesidades de la población para su atención y precisamente en los lugares donde la UAPE actúa más, es en los barrios periféricos más carenciados de Montevideo, donde existían Juntas Locales y donde la relación de vecindad aún hoy es más fuerte y persistente.

Incluso me da la sensación que sería un medio para evitar la partidización de las comisiones de fomento, que todo se canalizara a través de estos promotores, evitando los problemas de competencia política. Para los Ediles que estamos por los barrios y recibimos pedidos para solucionar ciertos problemas, resulta evidente que en algunos casos ya han pasado por allí los promotores dejando su huella; en mi caso, no me molesta en absoluto, al contrario creo que el Edil no está para esa misión y que la actuación profesional de promotores nos liberaría de esos compromisos.

A lo sumo el Edil podría ser coadyuvante en esas tareas al incentivar a los organismos especializados municipales para que atiendan los problemas barriales concretos, sería una colaboración mutua, no creo que una acción sea excluyente de la otra.

Evidentemente que a quienes trabajan con espíritu de "clientelismo", órganos de esta naturaleza no les son muy bien vistos, pero creo que por este camino se puede desarrollar una buena actividad municipal en cuanto a la promoción de las vecindades locales y a la solución de sus problemas y bien vale la pena insistir.

Castro.— Voy a tratar de ser breve por lo que decía Posada de que el tema de la participación ha sido en este Grupo un poco recurrente, ya que en forma más o menos directa o indirecta se trató este aspecto cuando se habló de des-

centralización y de modalidades de gestión, por lo que ahora estos planteos vienen a ser la cristalización de una larga serie de intervenciones y temáticas cercanas ya esbozadas por todos nosotros en torno a lo que creo es una inquietud común. En primer lugar, no está demás señalar, aunque pueda haber sido dicho en otras oportunidades, que entendemos que la participación es imposible decretarla o imponer desde arriba por los poderes públicos, sino que debe ser una inquietud que nazca de la población, de los administrados, en torno a la búsqueda de soluciones concretas para la problemática de determinadas zonas, barrios, etc. Eso no quiere decir que la autoridad se mantenga al margen, sino que debe haber una interacción entre lo que es la inquietud de la gente y lo que debe ser su generación por parte de los poderes públicos.

Es importante diferenciar lo que sería un plan de participación emanado de las autoridades —lo que puede ser posible aunque no lo comparta— y lo que sería una actitud por parte de las mismas para generar las condiciones para que este plan surja de la gente, de los barrios, y pueda canalizarse y llevarse a cabo. De las comunidades, de los barrios o grupos locales, generalmente van a emanar inquietudes o problemas concretos, sobre el alcantarillado, la luz, las calles, determinados tipos de tramitación, etc. La experiencia indica que no surge a nivel barrial una actitud enérgica de participación, sino que surge la inquietud concreta ante problemas concretos y eso es lo que debe ser canalizado a nivel más alto para que, en definitiva, y a través de la suma de lo que son esas actitudes puntuales, pueda lograrse que efectivamente y con el paso del tiempo, la gente vaya adquiriendo la educación y la práctica necesarias para la participación.

Al tratar el tema de la descentralización municipal, mencionábamos la importancia que en esta relación entre lo que los poderes públicos deben posibilitar y lo que la gente va a reclamar de la autoridad, adquieren en el caso concreto de Montevideo las comisiones de fomento y lo que en otra oportunidad denominábamos como institucionalización de dichas comisiones, es decir la organización de las mismas en forma tal que no exista la superposición actual y que éstas puedan ser efectivamente representativas de zonas determinadas, con problemas específicos, dentro de la ciudad. Esa institucionalización de las comisiones de fomento y aún, en una etapa posterior, de lo que sería la regionalización de la ciudad, a través de la reunión de determinados grupos de comisiones de fomento por zonas, a efectos de facilitar la parte organizativa y las tareas que, eventualmente, la administración pueda delegar actuando no sólo como receptor, sino también actuando como delegatario, como recién decía el Dr. González, facilitaría, a esos agrupamientos más grandes,la realización de

tareas concretas que hoy por hoy deben ser centralizadas en la Intendencia Municipal.

Creemos que la práctica de la participación va a llevar paulatinamente a que la gente, más allá de los problemas puntuales que se plantean hoy porque las necesidades son muchas, empiece a plantearse una temática más general, que tenga que ver con su aspiración en relación al medio en que desea vivir, que son cosas más generales, más abstractas, y a las cuales la población que tiene problemas primarios de agua, luz higiene, pavimento, etc. no puede acceder, por estar coaccionada por necesidades más inmediatas. Si se llegara en la práctica a la solución de esas necesidades más inmediatas, la propia dinámica de la convivencia ciudadana le llevaría a plantearse aspectos más generales y de carácter más importante y determinante en la vida de la ciudad. En ese sentido compartimos que la historia del municipio es la historia de la libertad, y que ello se da justamente a través de lo que es la participación de la gente, la vigilancia que ejerce sobre la acción de los poderes públicos y lo que puede aportar a los mismos en soluciones concretas de una cantidad de problemas que encarados de otra forma —y la otra forma posible es la vía burocrática— se ven dificultadas o trabadas, por mejores que sean las intenciones de quien ejerce el poder político en cada momento.

La participación amplia de la gente a través de estos mecanismos, creemos que va a agilitar y facilitar, no sólo la lucha por mejores condiciones de vida, por una sociedad distinta, sino la tarea concreta del gobierno de la ciudad, por que la compenetración de la gente con esa responsabilidad de gobierno va a llevar a que una cantidad de cosas que hoy son caminos erizados de obstáculos, sean allanados más fácilmente a través de la comprensión de aquellos a los cuales la acción de gobierno está destinada.

Antes de terminar quiero hacer referencia a algo que recién mencionaba el Dr. González y que está relacionado con la UAPE. Entiendo que más allá de una cantidad de cuestionamientos que se han hecho a su organización o a la acción concreta que pueda haber llevado en cada ocasión, ha sido en algunos aspectos una idea útil, a desarrollar. Es decir, comparto la idea de que la gente se preocupe por generar medios de difusión y crear conductos para poder, en forma más o menos orgánica, canalizar aspiraciones y todo ello a través de la educación e información de la gente en cuanto a las posibilidades de su actividad organizada.

Creo que hay que trabajar en ese sentido y que es una tarea que servirá en definitiva, a la idea que más o menos ha gozado de cierto consenso en el Grupo, de que ciertos grupos barriales tomen un rol cada vez más protagónico en

lo que es la acción de gobierno y la lucha por el propio medio en que se desarrolla su vida, que es su ciudad.

Para finalizar, tratando de sistematizar y ordenar un poco las ideas, podemos decir que entendemos la participación como una idea rectora, de carácter filosófico–político, la que debe instrumentarse a través de mecanismos e instituciones dotados de la sensibilidad suficiente y necesaria como para recoger en el momento adecuado las manifestaciones concretas de ese principio general.

Esta idea rectora en última instancia no es sólo un aspecto de la democracia, sino la democracia misma funcionando en forma dinámica y directa con el conjunto del cuerpo social.

Los instrumentos mencionados deben comprender como mínimo, en una enumeración no taxativa, en primer lugar a la **descentralización**, elemento que adquiere, como indicábamos anteriormente, una especial relevancia en Montevideo, con sus características de "ciudad estado" que nuclea el 50% de la población del país, lo que significa para el ciudadano un mayor alejamiento de los centros de decisión del que se da en cualquier otra ciudad que concentra sólo algunas decenas de miles de habitantes. Es por ello que hacíamos referencia a los numerosos aspectos comunes que en la realización práctica tenían el tema de la descentralización, considerada en sus aspectos fundamentalmente técnico y jurídico, como ya lo hizo el Grupo en una publicación anterior, y el tema que nos ocupa. Lo barrial o local dentro de la ciudad adquiere la peculiaridad de captar el interés directo del individuo ante los problemas más inmediatos que lo afectan, problemas que por lo puntuales están tan alejados de los proyectos generales de una autoridad supercentralizada como el propio individuo afectado. Aquí es que toman especial relevancia las comisiones de fomento barrial y su eventual agrupación en unidades más amplias que puedan abarcar zonas con problemáticas comunes. Por supuesto que en todos los casos debe tomarse como base, o las posibilidades que brinda la normativa constitucional o legal vigente, o las posibilidades que brindaría una normativa distinta fundada en la reforma de la Constitución. Es evidente que las normas vigentes sólo permitirían la aplicación de un plan mínimo, una especie de desconcentración elemental basada en la delegación de atribuciones. Esto sería pese a todo un punto de partida nada desdeñable si se lo implementa con la necesaria decisión desde el punto de vista político.

En segundo lugar, deben considerarse las **organizaciones sociales** en su rol de intermediarias entre el individuo y el conjunto de la sociedad civil, y también en su carácter de intermediarios no políticos entre el individuo y el Estado. Muchas de las inquietudes que se gestan en el seno de estas organizaciones pueden instrumentarse mucho más fácilmente a través de organismos descen-

tralizados localmente que a través de reclamos directos ante entidades estatales supercentralizadas. Muchas aspiraciones concretas, de reducida entidad para el conjunto pero que pueden significar una importante mejora para un lugar o un sector de población, pueden concretarse sin el burocrático y en la mayoría de los casos desalentador peregrinar por oficinas centrales. Podrían adquirir así forma, a vía de ejemplo, guarderías para trabajadores en acuerdo con la comisión de fomento del área donde está ubicada la planta, una mejor vigilancia del medio ambiente agredido por las industrias, por acuerdo entre los vecinos y los trabajadores, locales para reuniones sociales o culturales, locales escolares, etc. Quien vive o trabaja en un lugar visualiza mejor no sólo las necesidades de ese lugar sino también la forma más práctica y económica de darles satisfacción. Sólo debe tener las facultades e instrumentos necesarios para transformar la necesidad o inquietud en realización práctica, sin depender en la mayoría de los casos del apoyo de la autoridad central.

En tercer lugar, debe destacarse el papel decisivo que en la instrumentación de la participación puede caber a los **partidos políticos**, en tanto mediadores entre la sociedad y el Estado y en última instancia entre el individuo y el Estado. Esta instrumentación de la participación política sólo pueden desempeñarla los partidos, en tanto funcionen en base a una sólida democracia interna. La participación como manifestación de la democracia exige la profundización y práctica constante de la misma a nivel de los organismos del Estado, pero también la democratización de los instrumentos y muy especialmente de los tres mencionados: autonomía local mediante descentralización, organizaciones sociales y partidos. Y en todo caso, tanto la pauta general de carácter filosófico–político como sus instrumentos, deben encararse como una forma más de lograr la realización de los individuos en interacción constante con sus semejantes.

Cabe destacar a esta altura la relación entre este tema de la participación y la solidaridad como actitud humana. De la relación constante de los individuos en la búsqueda de soluciones concretas irá surgiendo y consolidándose su aptitud innata —hasta ahora mediatizada por una organización social alienante—, para ser solidario con sus semejantes, basada "en la experiencia de que, como seres libres e iguales, sólo podemos convivir humanamente si nos sentimos responsables de los demás y nos ayudamos mutuamente", tal como lo enuncia el proyecto de Irsee del Partido Socialdemócrata Alemán. Como podemos ver, democracia, descentralización, autonomía local, participación, solidaridad, son grandes conceptos estrechamente relacionados, tanto que no podría profundizar la práctica de uno sin practicar y ahondar los otros. ¿Cómo comenzar la tarea? Aunque pueda resultar reiterativo podemos señalar un par de aspectos que tomamos prestados al sociólogo y amigo, Dr. Ricardo Yelpo: 1º) Deben

institucionalizarse los canales que permitan el traslado de las inquietudes de la gente hacia los centros de decisión superiores (hemos tratado de dar algunos ejemplos básicos); 2º) Deben generarse centros de decisión próximos y accesibles a los individuos involucrados, con capacidad de implementar soluciones concretas en los puntos en que se produce la demanda (también en este punto hemos manejado algunos ejemplos).

En definitiva, y en lo que atañe a los límites geográficos que se ha trazado para el estudio el Grupo Montevideo, la mayor autonomía local, la profundización de la democracia a todos los niveles, la participación de sectores cada vez más amplios de la población en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones, la solidaridad activa entre los individuos, son los caminos que necesariamente debemos transitar para lograr **una ciudad a la medida del Hombre.**

APENDICE

La opinión de los montevideanos sobre descentralización y participación en la gestión municipal

Federico Bervejillo
CLAEH – Programa de Desarrollo y Gestión Local

I. INTRODUCCION

En este informe se analizan los resultados de una encuesta de opinión pública realizada en Montevideo en Octubre de 1988, en el marco de un conjunto de estudios encargados por el Grupo Montevideo al CLAEH sobre la temática de la descentralización. El objetivo de este relevamiento era conocer las principales tendencias de la opinión pública montevideana "en torno a la deseabilidad y modalidades de la descentralización municipal y de la participación ciudadana".

El debate realizado en el seno del Grupo Montevideo permitió clarificar orientaciones y mecanismos posibles de una descentralización municipal. Entre los consensos obtenidos figuran la comprensión de este cambio como un proceso gradual, cuya primera etapa incluye necesariamente una desconcentración administrativa, y la afirmación de la interrelación ineludible entre la descentralización y nuevas formas de participación ciudadana. La encuesta realizada intentó, en los límites de su reducida extensión y su carácter singular, poner a prueba algunos aspectos sustantivos de las hipótesis manejadas por el Grupo Montevideo. A estos efectos se elaboró un cuestionario en el marco del Programa de Desarrollo y Gestión Local del CLAEH, y se aplicó mediante un contrato con EQUIPOS CONSULTORES a una muestra representativa de la población montevideana mayor de 18 años. (1)

Los resultados permiten formarse una imagen bastante precisa de la forma

(1) La encuesta se aplicó entre el 8 y el 19 de octubre de 1988, a una muestra de 519 casos, y sus resultados tienen un margen de error de ± 4,3 %, con una seguridad del 95 %.

en que los montevideanos perciben estos temas, tal como se presentaba en vísperas del presente año electoral, en el cual seguramente el modelo de gestión municipal va a ser objeto de una discusión pública intensa. La imagen general que surge de dichos resultados estaría en principio indicando que ciertos consensos básicos similares a los del Grupo Montevideo, en torno a una orientación más descentralizadora y participatriva de la gestión municipal, están igualmente presentes en la mayoría de la población montevideana. De qué forma y en qué medida es el tema que se expone a continuación en este informe.

En el punto II se presentan los resultados relativos a la evaluación del actual funcionamiento municipal y a la discusión de algunas alternativas generales al modelo vigente.

En el punto III se analizan las respuestas vinculadas con los objetivos, alcances y modalidades de una eventual descentralización.

El tema de la participación ciudadana y sus mecanismos es analizado en el punto IV.

Finalmente en el punto V se plantean a modo de síntesis algunas conclusiones generales.

II. EVALUACION DEL ACTUAL FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL Y OPINION FRENTE A POSIBLES ORIENTACIONES DE CAMBIO

II.1. Una generalizada insatisfacción

La opinión de los montevideanos sobre el funcionamiento de la Intendencia Municipal es, como muestra el Cuadro 1, muy crítica. Una mayoría absoluta opina que la Intendencia funciona mal, mientras que algo mas de un tercio considera que funciona regular. Solamente un 10% de los montevideanos cree que su Municipio funciona bien. Esta mayoría crítica no constituye una novedad, como se evidencia en los resultados casi idénticos obtenidos por la misma pregunta en una encuesta realizada en mayo de 1987, diecisiete meses antes de la que se analiza en este informe.

Este juicio mayoritariamente disconforme se mantiene, con distinto énfasis, cuando se desagregan las respuestas en función de la simpatía política de los entrevistados. Entre los simpatizantes frenteamplistas, solamente un 1% aprueba, mientras un 67% manifiesta una desaprobación neta. Los nacionalistas se mantienen cerca de la pauta general: un 12% opina que la IMM funciona

CUADRO 1

Evaluación del funcionamiento municipal (1)

La IMM funciona...	Octubre 1988	Mayo 1987(2)
Muy bien	1	1
Bien	9	8
Regular	35	33
Mal	31	34
Muy mal	21	22
No contesta	3	2
TOTAL	100	100

(1) "En su opinión, ¿la Intendencia Municipal de Montevideo funciona bien, regular o mal?"

(2) Encuesta realizada por EQUIPOS entre el 11 y el 25 de mayo de 1987.

bien contra un 56% que desaprueba netamente. Finalmente la mayoría absoluta de los simpatizantes colorados cree que el funcionamiento de la Intendencia es regular (51%), mientras un 17% lo aprueba y un 32% lo desaprueba netamente.

Los resultados que se presentan en el Cuadro 3 permiten ver que de las restantes variables independientes, la que resulta más significativa es la **autoidentificación ideológica**: el juicio más negativo y el menos negativo se producen respectivamente en la izquierda moderada (con un 82% de desaprobación neta) y en la derecha moderada (con un 32%). Mientras tanto, la derecha extrema es claramente más crítica que la derecha moderada, con sólo un 2% de aprobación y un 54% de desaprobación neta.

CUADRO 2

Evaluación del funcionamiento municipal, según simpatía política

La IMM funciona...	Todos*	P.Colorado	P.Nacional	F.Amplio
Muy bien	1	1	1	—
Bien	9	16	11	1
Regular	35	51	30	29
Mal	31	19	37	39
Muy mal	21	13	19	28
No contesta	3	–	2	3
TOTAL	100	100	100	100

* Incluye a simpatizantes de otros grupos políticos y a quienes no declaran o no tienen simpatías definidas

CUADRO 3

Evaluación del funcionamiento municipal según autoidentificación ideológica, nivel educativo, edad y estrato socioeconómico.

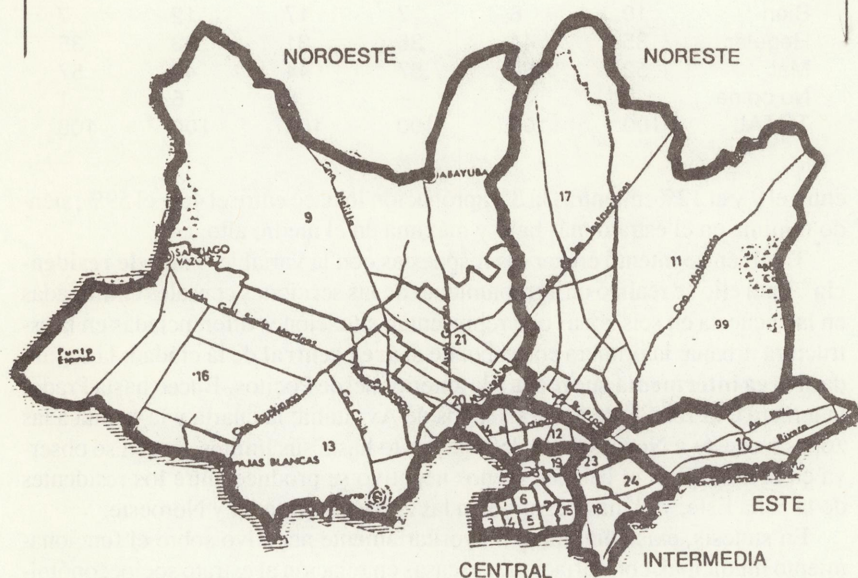
La Intendencia de Montevideo funciona...

	BIEN	REGULAR	MAL	NO OPINA	TOTAL
TODOS	10	35	52	3	100
NIVEL EDUCATIVO					
Bajo	14	41	42	3	100
Medio	5	32	61	2	100
Alto	6	18	76	–	100
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA					
Izquierda extrema	4	28	63	5	100
Izquierda	–	18	82	–	100
Centro	14	34	50	2	100
Derecha	14	53	32	1	100
Derecha extrema	2	44	54	–	100
EDAD					
18 a 29	4	45	51	–	100
30 a 39	7	27	65	1	100
40 a 49	9	31	55	5	100
50 a 59	10	30	56	4	100
60 y más	15	44	38	3	100
ESTRATO SOCIOECONOMICO					
Alto	10	41	49	–	100
Medio alto	9	30	59	2	100
Medio bajo	9	35	51	5	100
Bajo	12	38	46	4	100

En relación con el **nivel educativo** es claramente perceptible una tendencia a posturas más críticas a medida que éste aumenta. Los universitarios son el sector que más desaprueba la gestión municipal (con un 76% de desaprobación neta), ubicándose en el polo opuesto el grupo de los que solo cuentan con instrucción de nivel primario (42%).

Por su parte, en relación con la **edad**, los juicios más negativos se concen-

GRAFICO 1
Subdivisión de Montevideo en 5 "zonas de residencia"



tran en los adultos de 30 a 39 años, mientras que el porcentaje de juicios positivos aumenta a medida que se pasa de los más jóvenes (4%) a los más viejos (15%). Los de 60 y más años son a la vez los que presentan menor índice de desaprobación neta (38%). El **estrato socioeconómico** de los entrevistados correlaciona bastante menos que las variables anteriores con el juicio sobre el funcionamiento municipal: para los cuatro niveles analizados la aprobación oscila

CUADRO 4

Evaluación del funcionamiento municipal, según zona de residencia

	Todos	Central	Intermedia	Este	Noreste	Noroeste
La IMM funciona...						
Bien	10	6	7	17	12	7
Regular	35	44	36	31	33	35
Mal	52	50	57	44	49	57
No opina	3	–	–	8	6	1
TOTAL	100	100	100	100	100	100

entre el 9 y el 12%, mientras la desaprobación lo hace entre el 46 y el 59%, siendo mínima en el estrato más bajo y máxima en el medio alto.

También se intentó cruzar las respuestas con la variable '**zona de residencia**'. Para ello se realizó un agrupamiento de las secciones censales codificadas en la encuesta en seis zonas que representan situaciones diferenciadas en la estructura urbana: la primera corresponde al **área central** de la ciudad; la segunda al **área intermedia** que rodea a la anterior desde Pocitos–Buceo hasta Prado; la tercera a la zona **Este** a ambos lados de Av. Italia; la cuarta y la quinta a las zonas **Noreste** y **Noroeste** del departamento hasta sus límites. Según se observa en el Cuadro 4, el balance menos negativo se produce entre los residentes de la zona Este, y el más negativo en las zonas Intermedia y Noroeste.

En síntesis, existe un juicio mayoritariamente negativo sobre el funcionamiento municipal, con variaciones escasas en relación al estrato socioeconómico y a la zona de residencia, y variaciones máximas en relación a nivel educativo, simpatía política y autoidentificación ideológica. Los resultados menos desfavorables se producen entre los simpatizantes colorados, los que se ubican ideológicamente en la derecha, los de 60 y más años, los que residen en la zona Este y los de menor nivel educativo. Aún así, el máximo valor alcanzado por la aprobación neta es de un 17%. Frente a este diagnóstico, cabe preguntarse a qué factores se atribuye el origen de un funcionamiento municipal tan insatisfactorio.

II.2. Jerarquización de problemas

A los disconformes con el funcionamiento del Municipio se les presentó

CUADRO 5

Principales razones por las que la IMM no funciona bien (1) (2)

	1a. MENCION	2a. MENCION	3a. MENCION	1a.+2a.+3a.
Burocratización	15	19	11	45
Política del P.Colorado	16	13	11	40
Reparto político de cargos	16	10	11	37
Ausencia de participación ciudadana	7	8	17	32
Bajo rendimiento y actitud negativa de los funcionarios	13	12	6	31
Gestión del Intendente	8	10	8	26
Escasez de recursos	9	6	5	20
Excesiva centralización de la gestión	2	4	6	12
No sabe, no contesta	14	18	25	
TOTAL	100	100	100	

(1) "Hay distintas opiniones sobre las razones por las que la Intendencia no funciona bien.En esta lista hay algunas. Le voy a pedir que me diga cuáles son, entre ellas, las tres que Ud. considera más importantes".

(2) Pregunta realizada a quienes contestaron "regular", "mal" o "muy mal" en la pregunta anterior. (ver Cuadro 1)

una lista de 8 posibles "razones por las que la Intendencia no funciona bien", y cada entrevistado seleccionó las tres que creía mas importantes.

El Cuadro 5 muestra la jerarquía relativa otorgada a cada una de estas 8 causas. En primer término aparece la **burocratización**: un 15% la considera como la más importante, un 34% la ubica entre las dos más importantes y un 45% la menciona en primero, segundo o tercer lugar.

En segundo lugar, señalada por un 40% entre las tres principales, aparece la **política del partido Colorado**, seguida con un 37% por el **reparto político de cargos**. Luego, con un 32% y un 31% respectivamente, se ubican **la ausen-**

CUADRO 6

Razones por las que la IMM no funciona bien, según simpatía política (porcentaje que ubica causa entre las tres más importantes) (1)

	TODOS (2)	P.COLORADO	P.NACIONAL	F.AMPLIO
Burocratización	45	39	46	48
Política del P.Colorado	40	13	35	69
Reparto político de cargos	37	26	30	50
Ausencia de participación ciudadana	32	35	23	44
Bajo rendimiento y actitud negativa de los funcionarios	31	51	35	14
Gestión del Intendente	26	11	30	28
Escasez de recursos	20	30	21	19
Excesiva centralización de la gestión	12	16	14	10

(1) Idem Cuadro 5.

(2) Incluye a simpatizantes de otros grupos políticos y a quienes no declaran sus simpatías o no tienen simpatías definidas.

cia de participación ciudadana y **el bajo rendimiento y la actitud negativa de los funcionarios.**

Del conjunto de las razones priorizadas, la primera tiene que ver con la estructura y los modos de la administración; la segunda, la tercera y la sexta con las conductas de las autoridades políticas; la cuarta con la relación municipio–ciudadano; y la quinta con la conducta del funcionariado. Una menor jerarquía relativa obtienen las causas vinculadas a la **escasez de recursos** y a la **excesiva centralización de la gestión**, que aparecen en los lugares séptimo y octavo respectivamente.

En el análisis según simpatía política surgen algunas diferencias y algunas constantes. Entre las primeras, como muestra el cuadro 6, se encuentra la mayor jerarquía que los simpatizantes del partido de gobierno otorgan a la conducta de los funcionarios y a la escasez de recursos como causas del mal

CUADRO 7

Razones por las que la IMM no funciona bien, según autoidentificación ideológica (1) (2)

	TODOS	IZQUIERDA	CENTRO	DERECHA
Burocratización	45	54	48	37
Política del P.Colorado	40	72	30	19
Reparto político de cargos	37	47	36	29
Ausencia de participación ciudadana	32	36	29	38
Bajo rendimiento y actitud negativa de los funcionarios	31	18	33	39
Gestión del Intendente	26	26	27	27
Escasez de recursos	20	16	23	22
Excesiva centralización de la gestión	12	6	14	17

(1) Idem Cuadro 5.

(2) Porcentaje que ubica cada causa entre las tres principales.

funcionamiento, opuesta a la primacía que los simpatizantes frenteamplistas otorgan a la política oficial y al reparto político de cargos. Los simpatizantes del Partido Nacional por su parte coinciden con los frentistas en jerarquizar las razones vinculadas a la política oficial y al reparto político de cargos, pero se acercan a la visión de los colorados en la importancia que asignan al bajo rendimiento de los funcionarios. A su vez, los simpatizantes de los tres grandes lemas coinciden en la alta jerarquía otorgada a la burocratización como causa del mal funcionamiento, con lo que ésta resulta ser no sólo la más mencionada en conjunto sino también la más consensual.

En relación al objeto de este estudio es interesante hacer notar que **la ausencia de participación** aparece con valores por encima del promedio entre los simpatizantes colorados y frenteamplistas (35 y 44% respectivamente) y con

valores inferiores al promedio entre los simpatizantes del Partido Nacional (23%). Respecto a la **excesiva centralización**, los valores son bajos en los tres casos y algo mayores en los simpatizantes de los Partidos Colorado y Nacional, que se ubican por encima del promedio (16 y 14% respectivamente).

Los resultados por autoidentificación ideológica muestran igualmente variaciones importantes. El tema de la burocratización obtiene niveles de menciones por encima del promedio en los casos de la izquierda (54%) y el centro (48%), siendo menos señalado en la derecha (37%). La ausencia de participación ciudadana es algo más destacada en la derecha (38%, con el segundo lugar) y en la izquierda (36%), quedando por debajo del promedio en el caso del centro (29%). La excesiva centralización aumenta su importancia a medida que pasamos de la izquierda (6%) al centro (14%) y a la derecha (17%).

Finalmente, cuando se contrastan estos resultados con el nivel de instrucción, se observa un mayor nivel de respuestas y una mayor concentración de las menciones en el sector más educado, contrastante con una gran dispersión y con un menor porcentaje de respuestas en el sector con menor nivel de instrucción. Sin embargo, en los tres segmentos la **burocratización** aparece en primera jerarquía y la coincidencia en el orden de los factores restantes es fuerte. La ausencia de participación ciudadana obtiene la tercera posición en el total de menciones en el caso de los medio educados, pasando al quinto y al sexto lugar en los grupos de alto y bajo nivel educativo, respectivamente. Por su parte, la centralización excesiva aumenta el porcentaje de menciones proporcionalmente al nivel educativo, ubicándose siempre en los mínimos niveles.

II.3. Alternativas al actual funcionamiento municipal

Frente al diagnóstico que hemos analizado en páginas anteriores, ¿cuál es la actitud de los montevideanos en relación a algunas de las alternativas defendidas en los últimos años? El cuadro siguiente muestra los grados de acuerdo, desacuerdo e indiferencia frente a cuatro cursos de acción posibles: privatizar servicios, concentrarse en menos funciones, descentralizar, y aumentar la participación ciudadana. La aprobación es menor al 50% en los dos primeros casos y se vuelve mayoritaria en los dos últimos. Considerando en conjunto los grados de acuerdo y desacuerdo, el saldo resulta negativo para la propuesta privatizadora (–20), levemente positivo para la propuesta de concentrarse en menos funciones (+5), y francamente positivo para las dos restantes: descentralizar (+42) y aumentar la participación (+65).

CUADRO 8

Razones por las que la IMM no funciona bien, según nivel educativo (1) (2)

	TODOS	BAJO	MEDIO	ALTO
Burocratización	45	35	55	63
Política del P.Colorado	40	32	48	53
Reparto político de cargos	37	34	40	45
Ausencia de participación ciudadana	32	26	43	29
Bajo rendimiento y actitud negativa de los funcionarios	31	34	27	31
Gestión del Intendente	26	29	22	18
Escasez de recursos	20	22	22	14
Excesiva centralización de la gestión	12	9	13	16
S/D N/S N/C (promedio en las 3 menciones)	19	27	11	10

(1) Idem Cuadro 5.

(2) Porcentaje que ubica cada causa entre las tres principales.

Como se observa en el Cuadro 9, la alternativa privatizadora es la única que resulta mayoritariamente rechazada por los entrevistados: un 51% la desaprueba contra sólo un 31% que se manifiesta de acuerdo. Hay que tener en cuenta que el tema estuvo presente en el debate público durante 1988, en particular con ocasión de discutirse un cambio parcial en la modalidad de gestión de la limpieza urbana, pero además en tanto tema general vinculado a la reforma del Estado, su vínculo con la actividad económica, etc. La formulación dada en la encuesta a esta opción fue intencionalmente genérica y contundente, planteando una alternativa sin puntos intermedios entre gestión privada y pública. En consecuencia el 31% de entrevistados "de acuerdo" representa un núcleo de opinión netamente favorable a la privatización en sentido fuerte, y no existen

CUADRO 9

Opinión sobre posibles cambios en el Municipio montevideano (1)

	ACUERDO	NI ACUERDO NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	SALDO NETO(2)
1— "Pasar a manos de empresas privadas buena parte de los actuales servicios municipales"	31	14	51	4	100	–20
2— "Concentrar la acción de la Intendencia en los temas de alumbrado, higiene, obras y saneamiento, dejando de lado otras funciones sociales y culturales"	41	18	36	5	100	+5
3— "Descentralizar el trabajo del Municipio creando oficinas en distintas zonas de Montevideo"	62	14	20	4	100	+42
4— "Aumentar la participación de la gente en la gestión municipal, dando más responsabilidades a las comisiones de fomento y grupos vecinales"	75	13	10	2	100	+65

(1) "En los últimos años se viene hablando de posibles cambios en el municipio montevideano. Yo le voy a mencionar algunos de los cambios sugeridos recientemente y le voy a pedir que me diga si Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con ellos".

(2) Diferencia entre los porcentajes de "acuerdo" y "desacuerdo".

elementos para diferenciar los posibles matices existentes dentro del 51% que se manifiesta "en desacuerdo".

Por su parte, la propuesta de concentrar en menos temas la acción de la Intendencia, favoreciendo las obras y los servicios básicos y abandonando las funciones sociales y culturales, no se tradujo en aprobaciones ni rechazos mayoritarios. En una primera lectura los porcentajes de acuerdo y desacuerdo resultan parejos (41% y 36%), con un significativo porcentaje de indiferentes o indecisos (18%).

Un caso diferente se plantea con la propuesta descentralizadora, que recoge una amplia mayoría de opiniones favorables: un 62% se manifestó de acuerdo, contra un reducido 20% que se pronunció en contra. La formulación dada a la idea en el marco de esta pregunta no buscó reflejar una propuesta específica, sino una orientación general. En preguntas posteriores se buscó en cambio precisar los grados de acuerdo existentes con las diversas modalidades o alcances posibles de la desconcentración–descentralización (ver el punto III), con resultados que confirman el valor global de esta tendencia.

Finalmente, la propuesta de aumentar la participación de la gente obtuvo una mayoría favorable aún más neta: un 75% a favor y únicamente un 10% en desacuerdo. La formulación elegida en este tema vinculaba la mayor participación con el otrogamiento de más responsabilidades a las comisiones vecinales. Preguntas posteriores permiten confirmar el potencial reconocimiento de las asociaciones de vecinos como instrumento desde el cual ejercer los derechos de participación.

Vinculación entre la descentralización y las restantes alternativas

En el cuadro 10 se analiza el grado de coincidencia entre las respuestas favorables a la descentralización y a los restantes cambios sugeridos. La máxima coincidencia se produce entre descentralización y aumento de la participación. De los favorables a la descentralización, un 77% apoyan también una mayor participación. En cambio, algo menos de la mitad (45%) son también favorables a concentrar el trabajo del municipio en menos funciones, y solamente un tercio (34%) son a la vez favorables a transferir servicios a empresas privadas.

Por otra parte, como muestra el Cuadro 10, la estructura de preferencias por las tres opciones restantes entre el grupo de los favorables a la descentralización no difiere básicamente de la obtenida para el total de la muestra.

CUADRO 10

Vinculación entre apoyo a la descentralización
y a las restantes propuestas

A (Descentralizar)	B (Restantes propuestas)	A y B (a la vez)	A y B / A
	(Aumentar Participación)		
62	75	48	77
	(Concentrar Funciones)		
62	40	28	45
	(Privatizar Servicios)		
62	31	21	34

A = % favorable a la descentralización sobre el total.
B = % favorable a restantes propuestas sobre el total.
A y B = % favorable a la vez a la descentralización y a cada una de las restantes propuestas, sobre el total.
A y B / A = porcentaje de los que apoyan la descentralización que a la vez apoya cada una de las restantes propuestas..

Análisis de las cuatro opciones según simpatías político–ideológicas y nivel educativo de los entrevistados

En el caso de la **propuesta privatizadora** (Ver Cuadro 11) se revela una fuerte asociación entre opinión y simpatía política, en la cual los polos están conformados por los grupos de simpatía colorada y frenteamplista con opinión respectivamente favorable y desfavorable. En efecto, mientras una mayoría de los simpatizantes colorados (56%) apoya la idea, la situación se presenta equilibrada entre los simpatizantes nacionalistas (39% a favor y 39% en contra), y con un claro predominio del desacuerdo entre los simpatizantes frenteamplistas (79% en contra).

No es tan nítida la polarización en función de la autoubicación ideológica. Mientras el porcentaje de rechazo entre quienes se consideran de izquierda es similar al observado para los simpatizantes frenteamplistas (76%), en el centro y la derecha predomina respectivamente el desacuerdo y el acuerdo pero con reducidos márgenes de diferencia interna (45 a 37% y 43 a 28% respectivamente).

Finalmente, se observa que en los tres grupos de "nivel educativo" predo-

CUADRO 11

Opinión sobre alternativa de privatizar servicios, según nivel educativo, autoidentificación ideológica y simpatía política

- "Pasar a manos de empresas privadas buena parte de los actuales servicios municipales"

	ACUERDO	NI ACUERDO NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	SALDO NETO(1)
TODOS	31	14	51	4	100	–20
NIVEL EDUCATIVO						
Bajo	29	19	45	7	100	–16
Medio	33	9	56	2	100	–23
Alto	34	6	60	0	100	–26
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA						
Izquierda	12	8	76	4	100	–64
Centro	37	17	45	1	100	–8
Derecha	43	15	38	4	100	5
SIMPATIA POLITICA						
P.Colorado	56	17	25	2	100	31
P.Nacional	39	14	39	8	100	0
F.Amplio	12	7	79	2	100	–67

(1) Diferencia entre los porcentajes de "acuerdo" y "desacuerdo".

CUADRO 12

Opinión sobre alternativa de concentrarse en menos funciones, según nivel educativo, autoidentificación ideológica y simpatía política

- "Concentrar la acción de la Intendencia en los temas de alumbrado, higiene, obras y saneamiento, dejando de lado otras funciones sociales y culturales".

	ACUERDO	NI ACUERDO NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	SALDO NETO(1)
TODOS	41	18	36	5	100	5
NIVEL EDUCATIVO						
Bajo	43	20	30	7	100	13
Medio	39	17	41	3	100	–2
Alto	30	16	54	0	100	–24
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA						
Izquierda	37	17	45	1	100	–8
Centro	42	24	34	0	100	8
Derecha	49	14	30	7	100	19
SIMPATIA POLITICA						
P.Colorado	48	19	28	5	100	20
P.Nacional	40	18	35	7	100	5
F.Amplio	41	14	44	1	100	–3

(1) Diferencia entre los porcentajes de "acuerdo" y "desacuerdo".

mina el desacuerdo, con un aumento en valores de rechazo a medida que se pasa del nivel bajo al nivel alto, y una disminución paralela de la indefinición.

La propuesta de **concentrar la acción de la Intendencia** en los temas de obras e infraestructura, que en los resultados globales muestra un saldo levemente favorable, recoge también opiniones diferentes en las distintas categorías. La tendencia es negativa o fuertemente negativa entre los simpatizantes del Frente Amplio, los ubicados en la izquierda del espectro ideológico, y los de nivel educativo medio y alto; mientras que resulta levemente positiva entre los simpatizantes del Partido Nacional y los ubicados en el centro, y netamente favorable entre los de menor nivel educativo, los simpatizantes del Partido Colorado y los ubicados en la derecha del espectro (cuadro 13).

A la vez este tema es el que presenta mayores porcentajes de indefinición en las respuestas, rasgo que se repite en todas las categorías con valores enre 14 y 20%.

La **propuesta descentralizadora,** que en el conjunto de la muestra obtuvo una clara mayoría favorable (62% a favor contra 20% en desacuerdo) reproduce este apoyo mayoritario en todas las categorías (cuadro 13).

En relación con el nivel educativo, el aumento de los apoyos es constante y proporcional en un margen que va del 58 al 68% de opinión favorable. Si se atiende a la autoidentificación ideológica, los más favorables a la idea resultan ser quienes se ubican a la derecha del espectro, con un 75% a favor y solamente un 11% en desacuerdo. Por su parte, los ubicados en la izquierda reproducen la pauta general, (65% y 21%), y los que se consideran de centro presentan valores de acuerdo algo menores, y el mayor nivel de desacuerdo (58% y 24%).

Los resultados según simpatía política muestran una mayor sintonía entre simpatizantes colorados y frenteamplistas, ambos netamente volcados en favor de la propuesta, lo que se refleja en saldos netos de 54 y 52 puntos, en comparación con una mayoría igualmente favorable pero menos enfática entre los simpatizantes nacionalistas, que presentan un saldo neto de 28 puntos.

Para interpretar los anteriores valores, que resultan variaciones dentro de una tendencia general netamente favorable a la propuesta, deben integrarse las opiniones sobre las modalidades y alcances de la descentralización que se presentan en el siguiente capítulo.

Corresponde finalmente analizar los resultados discriminados en relación a la propuesta de **aumentar la participación ciudadana.** Sin duda se trata de la idea que recoge los niveles de apoyo y de consenso más fuertes. Los valores de 75% de acuerdo y 10% en desacuerdo no sufren grandes variaciones en las categorías analizadas. En efecto, los niveles de acuerdo varían entre el 70% y 82%, mientras el desacuerdo no alcanza en ningún caso el 20%, como muestra

CUADRO 13

Opinión sobre alternativa de descentralizar el trabajo del Municipio, según nivel educativo, autoidentificación ideológica y simpatía política

- "Descentralizar el trabajo del Municipio creando oficinas en distintas zonas de Montevideo".

	ACUERDO	NI ACUERDO NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	SALDO NETO(1)
TODOS	62	14	20	4	100	42
NIVEL EDUCATIVO						
Bajo	58	14	24	4	100	34
Medio	66	14	17	3	100	49
Alto	68	18	14	0	100	54
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA						
Izquierda	65	11	21	2	100	44
Centro	58	18	24	–	100	34
Derecha	75	11	11	3	100	64
SIMPATIA POLITICA						
P.Colorado	69	10	15	6	100	54
P.Nacional	57	10	29	4	100	28
F.Amplio	70	11	18	1	100	52

(1) Diferencia entre los porcentajes de "acuerdo" y "desacuerdo".

el cuadro 14. Los matices sin embargo existen: en materia de autoidentificación ideológica el acuerdo es máximo en la derecha y en la izquierda, ambas con valores por encima del promedio, ubicándose el grupo de centro algo distanciado, con valores de acuerdo inferiores al promedio. Cuando se considera simpatía política los mayores apoyos están en los simpatizantes frenteamplistas, seguidos de los nacionalistas y con los colorados en tercer término. Considerando el cuadro en su conjunto se observa que es en la categoría de los simpatizantes del Partido Colorado donde se ubica el máximo porcentaje de desacuerdo (un 17%) y el menor saldo neto favorable (54), aunque éste sin duda sigue siendo muy alto.

III. OBJETIVOS Y MODALIDADES DE LA DESCENTRALIZACION

Según los resultados que se analizan en este capítulo, la descentralización municipal no tiene para los montevideanos **un** objetivo claramente predominante, aunque una mayoría se inclina por aquellos objetivos que implican mejorar en forma palpable el resultado de la gestión: lograr más eficiencia y dar mejor respuesta a los problemas y necesidades propias de cada barrio.

Respecto a las modalidades del cambio, tema de la segunda parte de este capítulo, la encuesta permitió constatar que los montevideanos apoyan masivamente la desconcentración administrativa, se pronuncian en forma mayoritariamente favorable a la constitución de organismos zonales con mayor o menor autonomía, y responden negativamente ante la posibilidad de sustituir el actual municipio por varios menores.

III.1. Para qué descentralizar

Tres objetivos igualmente defendibles fueron presentados a cada entrevistado, solicitando la selección de uno de ellos como el **principal** a perseguir por parte de una eventual descentralización.

Considerando todas las respuestas, el objetivo más frecuentemente elegido resultó ser el de "**mejorar la respuesta del municipio a los problemas y necesidades propios de cada barrio**", que obtuvo un 37% de las menciones, seguido del que planteaba "**hacer más eficiente el conjunto de la actividad municipal eliminando burocracia**", que obtuvo un 33%. En tercer lugar, algo distanciado de los anteriores, se ubicó el objetivo de "**aumentar la partici-**

CUADRO 14

Opinión sobre alternativa de aumentar la participación ciudadana, según nivel educativo, autoidentificación ideológica y simpatía política

- "Aumentar la participación de la gente en la gestión municipal, dando más responsabilidades a las comisiones de fomento y grupos vecinales".

	ACUERDO	NI ACUERDO NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	SALDO NETO(1)
TODOS	75	13	10	2	100	65
NIVEL EDUCATIVO						
Bajo	77	11	8	4	100	69
Medio	72	15	12	1	100	60
Alto	76	12	12	0	100	64
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA						
Izquierda	78	13	7	2	100	71
Centro	70	15	15	–	100	55
Derecha	81	11	6	2	100	75
SIMPATIA POLITICA						
P.Colorado	71	11	17	1	100	54
P.Nacional	78	10	10	2	100	68
F.Amplio	82	10	7	1	100	75

(1) Diferencia entre los porcentajes de "acuerdo" y "desacuerdo".

pación y las responsabilidades de las comisiones vecinales y de los ciudadanos", con un 24% de las menciones.

Como se observa en el Cuadro 15, en las distribuciones vinculadas a las variables político–ideológicas y de nivel educativo, las primacías se alternan entre los dos primeros objetivos, con una sola excepción en la que predomina levemente el referido a la participación. Esto supone, leído en conjunto con los masivos apoyos que recogen las propuestas participativas específicas incluidas en la encuesta, que los montevideanos no tienden a ver la descentralización como un medio para la mayor participación, sino, principalmente, como una forma de **mejorar el resultado de la gestión municipal**, en términos de su eficiencia y de su adecuación a problemas y necesidades locales.

Respecto al objetivo de mayor eficiencia, los porcentajes superiores al promedio se producen en las categorías de nivel educativo alto (40%), autoubicación de centro (42%) y simpatía política nacionalista (37%). El objetivo de mejorar la respuesta a los barrios es preferido, en valores superiores al promedio, por el grupo de menor nivel educativo (40%), por quienes se ubican a la derecha (46%), y por los simpatizantes colorados (38%). Finalmente, el objetivo de "aumentar la participación" aparece destacado entre quienes se ubican en la izquierda (35%) y entre los simpatizantes frentistas (33%).

Las mayores variaciones respecto a los valores globales se producen en relación con la autoubicación ideológica: los que se consideran de izquierda tienden a preferir la mayor participación frente a la mayor eficiencia. Un perfil opuesto y más marcado caracteriza a los que se consideran de centro: valoran claramente por encima del promedio el objetivo de mayor eficiencia y por debajo el de mayor participación. Por último, un tercer perfil caracteriza a los que se ubican a la derecha: colocan el mayor énfasis en mejorar la respuesta a los barrios a expensas del objetivo vinculado a la eficiencia.

El Cuadro 16 permite una apreciación más precisa de la relación entre autoubicación ideológica y principal objetivo de la descentralización. Se observa que la "mayor participación" predomina únicamente en la categoría de "izquierda extrema". A medida que se pasa de "izquierda extrema" a las categorías "izquierda" y "centro" el peso de aquel objetivo disminuye,mientras aumenta el de "mayor eficiencia". Este segundo objetivo, después de alcanzar su máximo valor en la franja de "centro", disminuye abruptamente su importancia en favor de los dos restantes en las categorías de "derecha" y "derecha extrema", en las cuales predomina netamente el tercer objetivo, referido a "mejorar la respuesta a los barrios".

CUADRO 15

Principal objetivo de la descentralización (1)

	Más eficiencia y menos burocracia [1]	Más participación [2]	Mejor respuesta a los barrios [3]	SD	TOTAL
TODOS	33	24	37	6	100
NIVEL EDUCATIVO					
Bajo	28	24	40	8	100
Medio	37	24	34	5	100
Alto	40	22	36	2	100
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA					
Izquierda	28	35	34	3	100
Centro	42	18	38	2	100
Derecha	24	25	46	5	100
SIMPATIA POLITICA					
P.Colorado	32	24	38	6	100
P.Nacional	37	20	37	7	100
F.Amplio	29	33	36	2	100

(1) En su opinión, en caso de optarse por algún tipo de descentralización municipal ¿cuál de los siguientes debería ser el objetivo más importante a lograr?

[1] "Hacer más eficiente el conjunto de la actividad municipal eliminando burocracia."

[2] "Aumentar la participación y las responsabilidades de las comisiones vecinales y de los ciudadanos."

[3] "Mejorar la respuesta del municipio a los problemas y necesidades propios de cada barrio."

CUADRO 16

Principal objetivo de la descentralización, según autoidentificación ideológica (1)

	Izquierda extrema	Izquierda	Centro	Derecha	Derecha extrema	TODOS
[1 Más eficiencia y menos burocracia	16	35	42	23	26	33
[2 Aumentar la participación	44	30	18	27	23	24
[3 Mejorar la respuesta a los barrios	35	33	38	45	46	37
SD	5	2	2	5	5	6
TOTAL	100	100	100	100	100	100

(1 Ver cuadro 15.

III.2. Cómo descentralizar: alcances y mecanismos

En este punto se presentó a los entrevistados una serie de posibles cambios solicitando en cada caso una opinión favorable o desfavorable. Las propuestas fueron cuatro, redactadas en forma tal de combinar la modalidad y el grado de los cambios posibles y de incluir entre ellas las posibilidades consideradas por el Grupo Montevideo. Concretamente se trataba de:

a) una opción equivalente a un primer grado de desconcentración administrativa, para facilitar a los vecinos información y trámites;
b) una opción en base a organismos zonales con autoridades designadas por el Intendente y funciones delegadas, incluyendo la atención de inquietudes vecinales;
c) una opción en base a organismos zonales con autoridades electas por voto, con funciones más permanentes y mayor autonomía;
d) una opción de disgregación o fraccionamiento del gobierno y la gestión municipal en base a sustituir al municipio actual por varios menores.

Dado que el tema no ha sido aún objeto de un debate programático público las opiniones obtenidas frente a estas propuestas, quizá para muchos escuchadas por primera vez, tienen sin duda un valor más exploratorio que concluyente, y como tales deben analizarse. Hecha esta salvedad, corresponde también señalar que salvo en la cuarta propuesta, que tuvo un 21% de indefinición, los niveles de respuesta globales fueron muy altos, con más de un 85% de los entrevistados definiéndose por sí o por no ante cada opción.

El Cuadro 17 muestra los resultados obtenidos para las cuatro propuestas. En un primer análisis se distinguen tres situaciones: la máxima aceptación para una desconcentración administrativa (un 73% de acuerdo); una aceptación mayoritaria para las dos propuestas basadas en organismos zonales (con valores de acuerdo entre el 50 y 60%); y finalmente una situación de rechazo frente a una eventual fragmentación del gobierno municipal (un 43% en desacuerdo).

El apoyo de casi tres cuartas partes de los entrevistados a la primer alternativa es consistente con las respuestas anteriores. La propuesta hace referencia a crear oficinas zonales cuya principal finalidad sería favorecer la relación habitual del público con la Intendencia a nivel de información y trámites, y como ya se vio, es en esta relación que los montevideanos perciben algunos de los principales problemas del funcionamiento municipal, como la burocratización. El Cuadro 18 es ilustrativo de la relativa neutralidad ideológica y política de

CUADRO 17

Opinión sobre diversos cambios posibles en la gestión municipal (1)

→ CAMBIO PROPUESTO	ACUERDO	NI ACUERDO NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	SALDO NETO
1— "Crear oficinas de la Intendencia en varias zonas de Montevideo para facilitar el cobro de impuestos, la información al público y la gestión de algunos trámites"	73	11	14	2	100	58
2— "Crear organismos zonales con autoridades designadas por el Intendente, encargados de cumplir en su zona varias funciones y servicios y de atender las inquietudes de los vecinos"	54	14	29	3	100	25
3— "Subdividir la ciudad en varias zonas con autoridades electas directamente por el voto popular, que puedan asumir buena parte de las tareas del Municipio dejando en manos de la Intendencia las tareas más generales"	57	13	23	7	100	34
4— "Sustituir la Intendencia de Montevideo por varios municipios menores lo más completos y autónomos que sea posible, manteniendo entre ellos solamente la imprescindible coordinación"	30	21	43	6	100	–13

(1) "Ahora yo le voy a leer algunas propuestas concretas que se han realizado para mejorar el municipio para que Ud. me diga en qué medida las comparte o discrepa con ellas".

CUADRO 18

Opinión sobre diversos cambios posibles en la gestión municipal, según nivel educativo, autoidentificación ideológica y simpatía política (1)

Propuesta a: **"Crear oficinas de la Intendencia en varias zonas de Montevideo para facilitar el cobro de impuestos, la información al público y la gestión de algunos trámites".**

	ACUERDO	NI ACUERDO NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	SALDO NETO
TODOS	73	11	14	2	100	59
NIVEL EDUCATIVO						
Bajo	75	8	14	3	100	61
Medio	73	12	14	1	100	59
Alto	68	14	14	4	100	54
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA						
Izquierda	69	12	18	1	100	51
Centro	74	11	15	–	100	59
Derecha	77	8	11	4	100	66
SIMPATIA POLITICA						
P.Colorado	75	9	11	5	100	64
P.Nacional	81	6	12	1	100	69
F.Amplio	75	10	14	1	100	61

(1) Idem Cuadro 17.

este juicio. En este sentido el máximo apoyo se produce entre los simpatizantes del Partido Nacional (81%) y el mínimo entre los que se autodefinen de izquierda (69%), con una diferencia entre ambos de sólo 12 puntos porcentuales.

La segunda propuesta y la tercera presentan dos modalidades y grados de la descentralización político— administrativa. La diferencia entre ambas reside en el grado de autonomía y de consolidación institucional de los organismos zonales a crear: en el primer caso se trata de autoridades y funciones delegadas por el Intendente, mientras en el segundo se plantea su elección directa y se da a entender que tendrían más funciones y mayor autonomía. En ambos casos está presente la idea de participación ciudadana, en el primero bajo forma de una mayor cercanía y apertura de las autoridades municipales en relación a los planteos vecinales, y en el segundo bajo forma de una elección por parte de los propios vecinos de las autoridades zonales.

Los Cuadros 19 y 20 permiten apreciar, tras resultados globales bastante similares, la presencia de perfiles de respuesta diferenciados. Para quienes se ubican en la izquierda y para los que simpatizan con el Frente Amplio, por ejemplo, la tercera opción resulta claramente preferible frente a la segunda, lo que se refleja en los saldos netos de aprobación (52 contra 19 en "izquierda" y 59 contra 17 en "Frente Amplio"). En cambio, los simpatizantes del Partido Colorado muestran la tendencia contraria, volcándose claramente en favor de la segunda opción y mostrándose globalmente indecisos frente a la tercera (saldos netos de 40 y 6, respectivamente). Un perfil de respuesta más parejo frente a las dos alternativas es el que se produce entre quienes se ubican en el "centro" y la "derecha" y entre los simpatizantes del Partido Nacional. En el primer caso hay una leve preferencia por la tercera opción (28 a 19) y en los otros dos una leve preferencia por la segunda (39 a 31 y 38 a 28 respectivamente).

Respecto a la variable "nivel educativo" se observa en las tres categorías una inclinación más favorable a la tercera opción, pero el cambio sólo resulta significativo en la categoría de nivel "medio", donde el saldo entre acuerdo y desacuerdo pasa de 21 en la opción segunda a 38 en la tercera.

Finalmente hay que señalar que en ninguna categoría se produce un predominio del desacuerdo sobre el acuerdo para ninguna de las dos propuestas. La aprobación más débil es la que se verifica entre simpatizantes colorados a la tercera opción (44% a favor y 38% en desacuerdo), pero en todos los demás casos el grado de acuerdo supera el 50%.

Finalmente, corresponde analizar las opiniones frente a la opción de sustituir el actual municipio por varios menores (Cuadro 21).

Los porcentajes de desacuerdo se ubican, con una excepción, entre el 40% y el 50% para todas las categorías, mientras que el acuerdo no supera en ningún

CUADRO 19

Opinión sobre diversos cambios posibles en la gestión municipal, según nivel educativo, autoidentificación ideológica y simpatía política (1)

Propuesta b: **"Crear organismos zonales con autoridades designadas por el Intendente, encargados de cumplir en su zona varias funciones y servicios y de atender las inquietudes de los vecinos".**

	ACUERDO	NI ACUERDO NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	SALDO NETO
TODOS	54	14	29	3	100	25
NIVEL EDUCATIVO						
Bajo	55	12	28	5	100	27
Medio	52	17	31	–	100	21
Alto	56	12	30	2	100	26
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA						
Izquierda	52	14	33	1	100	19
Centro	52	15	33	0	100	19
Derecha	60	18	21	1	100	39
SIMPATIA POLITICA						
P.Colorado	61	14	21	4	100	40
P.Nacional	61	12	23	4	100	38
F.Amplio	52	12	35	1	100	17

(1) Idem Cuadro 17.

CUADRO 20

Opinión sobre diversos cambios posibles en la gestión municipal, según nivel educativo, autoidentificación ideológica y simpatía política (1)

Propuesta c: **"Subdividir la ciudad en varias zonas con autoridades electas directamente por el voto popular, que puedan asumir buena parte de las tareas del Municipio dejando en manos de la Intendencia las tareas más generales".**

	ACUERDO	NI ACUERDO NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	SALDO NETO
TODOS	57	13	23	7	100	34
NIVEL EDUCATIVO						
Bajo	54	13	22	11	100	32
Medio	60	14	22	4	100	38
Alto	58	10	30	2	100	28
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA						
Izquierda	70	10	18	2	100	52
Centro	54	15	26	5	100	28
Derecha	56	11	25	7	100	31
SIMPATIA POLITICA						
P.Colorado	44	10	38	8	100	6
P.Nacional	56	10	28	6	100	28
F.Amplio	72	13	13	3	100	59

(1) Idem Cuadro 17.

CUADRO 21

Opinión sobre diversos cambios posibles en la gestión municipal, según nivel educativo, autoidentificación ideológica y simpatía política (1)

Propuesta d: **"Sustituir la Intendencia de Montevideo por varios municipios menores lo más completos y autónomos que sea posible, manteniendo entre ellos solamente la imprescindible coordinación".**

		NI ACUERDO			SALDO	
	ACUERDO	NI DESACUERDO	DESACUERDO	SD	TOTAL	NETO
TODOS	30	21	43	6	100	–13
NIVEL EDUCATIVO						
Bajo	28	23	41	8	100	–13
Medio	32	20	44	4	100	–12
Alto	26	14	56	4	100	–30
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA						
Izquierda	33	17	49	1	100	–16
Centro	30	20	49	1	100	–19
Derecha	35	30	32	3	100	+3
SIMPATIA POLITICA						
P.Colorado	21	31	42	6	100	–21
P.Nacional	34	16	45	5	100	–11
F.Amplio	34	14	50	2	100	–16

(1) Idem Cuadro 17.

caso el 35%. La excepción parcial es la franja de los que se consideran de derecha, único caso en el cual el saldo neto es levemente positivo. El porcentaje de desacuerdo es máximo en la categoría de "nivel educativo alto", alcanzando allí un 56% de los entrevistados. Surge claramente de lo anterior que se trata de una prouesta con apoyo minoritario entre los montevideanos, independientemente de su postura ideológica, simpatía política o nivel de instrucción. El alto índice de indefinición (en torno al 20%) muestra que este tipo de propuesta está para muchos montevideanos "fuera de la agenda" de los temas municipales.

El cuadro 22 cruza los resultados respecto a tres de estas propuestas con la selección de un objetivo prioritario para la descentralización. La única variación destacable —y bastante previsible— es el mayor apoyo relativo a la propuesta de **organismos zonales con autoridades electas** por parte de aquellos que priorizan la **mayor participación** entre los objetivos de un cambio. Fuera de ello, las opciones por la **mayor eficiencia** o por la **mejor respuesta a los barrios** no parecen estar asociadas a ninguna modalidad institucional en particular.

IV. COMISIONES VECINALES Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION MUNICIPAL

Este capítulo se divide en dos partes. En la primera se evalúa la relación de los montevideanos con las comisiones vecinales que actúan en su respectivo barrio o zona de residencia. En la segunda se analiza la opinión existente en torno a posibles cambios en la gestión municipal que involucren nuevos derechos y nuevos mecanismos de participación ciudadana.

IV.1. Las comisiones vecinales

Del total de entrevistados, un 9% declara integrar alguna comisión vecinal, mientras que un 16% manifiesta haber participado durante 1988 en alguna actividad convocada por alguna comisión. Cuando se pide una evaluación general, para los últimos años, del trabajo de las comisiones, un 34% considera que éste ha sido "favorable para el mejoramiento de su barrio". Estos son los valores referidos a la realidad actual de las comisiones, que se complementan con las respuestas sobre el potencial de las mismas: por ejemplo, un 84% conside-

CUADRO 22

Opinión sobre diversos cambios posibles en la gestión municipal, según objetivo prioritario de una eventual descentralización. (porcentaje de acuerdo con cada alternativa)

PROPUESTAS DE CAMBIO (2)	TODOS	OBJETIVO PRIORITARIO ELEGIDO(1) 1)EFICIENCIA	2)PARTICIPACION	3)RESPUESTA A LOS BARRIOS
b. Organismos zonales delegados	54	49	58	59
c. Organismos zonales c/autoridades electas	57	57	72	53
d. Sustituir por municipios menores	30	27	34	34

(1) Ver texto de objetivos en Cuadro 15.

(2) Ver texto de propuestas en Cuadro 17.

CUADRO 23

Integración, participación y evaluación de las comisiones vecinales (1)

	SI	NO	NC/SD	TOTAL
1) "¿Integra Ud. alguna comisión de fomento o comisión vecinal?"	9	91	–	100
2) "¿Ha participado de alguna actividad o reunión convocada por alguna comisión de fomento o comisión vecinal durante 1988?"	16	84	–	100
3) "¿Cree Ud. que el trabajo de las comisiones de fomento o comisiones vecinales ha sido favorable para el mejoramiento de su barrio en los últimos 4 años?"	34	49	17	100

1) "Para terminar con este tema, quisiera saber si Ud. se encuentra vinculado en su barrio o zona a algún tipo de comisión vecinal."

ra que debe darse "más autoridad a las comisiones vecinales en las decisiones del municipio".

Surge del Cuadro anterior que aproximadamente uno de cada seis montevideanos participó durante 1988 en alguna actividad vinculada a comisiones vecinales, y que uno de cada once se considera integrante de alguna comisión. Respecto al juicio que merece el trabajo de las comisiones, una tercera parte cree que fue favorable, la mitad opina lo contrario, y el resto no tiene opinión formada.

¿Cómo se vinculan estos comportamientos y opiniones con las características personales de los entrevistados? Como veremos a continuación, el grado de **participación activa** varía bastante en función de aquellas, mientras que la **valoración** de las comisiones parece depender no tanto de las características del entrevistado como de la **zona** de Montevideo en la que reside.

En relación a la simpatía política, el grado de **participación** en actividades y de **integración** en las comisiones presenta el siguiente tipo de variación: es mínimo entre los simpatizantes colorados (8% y 4%), intermedio entre los nacionalistas (15% y 9%), y máximo entre los frentistas (23% y 14%). En cambio, en la **valoración** del trabajo de las comisiones la respuesta es más pareja: un 38% de los simpatizantes colorados creen que aquél fue favorable para su barrio, y lo mismo piensan un 37% de los nacionalistas y un 31% de los frentistas. (Ver Cuadro 24).

Algo parecido ocurre con la variable ideológica: la **participación** y la **integración** son máximas en la izquierda (26% y 14%), intermedias en el centro (13% y 9%), y mínimas en la derecha (8% y 6%), mientras que la **valoración** del trabajo de las comisiones es más pareja, con su valor máximo en la derecha (44%) seguida de la izquierda (36%) y el centro (33%).

El análisis de la variable **edad** pone en evidencia que la participación es mayor entre los menores de 40 años, siendo el tramo de 30 a 39 el que presenta mayores porcentajes de participación (24%). A su vez en ese mismo tramo existe una valoración algo más favorable que la promedial del trabajo de las comisiones en los últimos años (40%). El segundo grupo en materia de nivel de participación es el de 18 a 29 años, con un 19% de respuestas positivas.

En relación a la **zona de residencia**, los resultados indican que los porcentajes más altos de participación se dan en la **zona Este** (Unión, Buceo, Malvín, etc.) y en las zonas **Noroeste** y **Noreste** del Departamento. En contraste, los valores son bajos en el **área central** de la ciudad y en las **zonas intermedias** entre ésta y las periferias.

Respecto a la valoración del trabajo de las comisiones, la distribución según zonas de residencia presenta, a diferencia de las anteriores, variaciones importantes. La mitad de los entrevistados en la zona **Noroeste** y un 37% de los que residen en las zonas **Este** y **Noreste** tienen una valoración positiva. En contraste, sólo un 18% de los entrevistados que residen en el Area Central comparte este juicio. Como se observa, la tendencia general parece ser a una mayor importancia de las Comisiones en las periferias urbanas, que disminuye cuando se pasa a las áreas intermedias y centrales.

IV.2. Alcances y modalidades deseables de la participación

A efectos de evaluar este último punto se presentó a los entrevistados un conjunto de afirmaciones sobre el "deber ser" del vínculo entre ciudadanos o vecinos y Municipio. El resultado general confirma lo que ya estaba presente

CUADRO 24

Integración, participación y evaluación de las comisiones vecinales (1)

		SIMPATIA POLITICA			AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA		
	TODOS	PC	PN	FA	IZQ	CEN	DER
Integra alguna comisión	9	4	9	14	14	9	6
Participó en 1988	16	8	15	23	26	13	8
Cree que su trabajo fue favorable	34	38	37	31	36	33	44

(1) Ver Cuadro 23.

CUADRO 25

Participación y evaluación de las comisiones vecinales, según tramos de edad

	EDADES					
	18 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más	TODOS
Participó en 1988 (1)	19	24	14	11	11	16
Cree que su trabajo es favorable	31	40	34	31	26	34

CUADRO 26

Integración, participación y evaluación de las comisiones vecinales, según zona de residencia (1)

	ZONA DE RESIDENCIA					
	TODOS	Central	Intermedia	Este	Noreste	Noroeste
Integra alguna comisión	9	2	1	10	11	16
Participó en 1988	16	5	4	17	19	25
Cree que su trabajo es favorable	34	18	20	37	37	49

(1) Ver límites de zonas en gráfico 1.

en respuestas anteriores: los montevideanos tienen una **opinión favorable casi unánime** respecto a todo lo que signifique nuevos derechos y/o mecanismos participativos. (Ver cuadro 27).

De las cuatro propuestas, la primera planteaba una visión más bien restrictiva del vínculo vecinos–municipio, afirmando que aquellos deberían "limitarse a cumplir con las normas fijadas" y sin aludir a ningún derecho de opinar, incidir o colaborar organizadamente. Esta idea recogió un 43% de opiniones favorables y un porcentaje algo menor de opiniones desfavorables.

Este resultado global parejo no se mantiene en relación a las variables político–ideológicas. Como se observa en el Cuadro 28, la propuesta es mayoritaria

CUADRO 27

Opinión sobre la forma en que deben vincularse los vecinos con el Municipio (1)

Acuerdo	Ni Acuerdo Ni Desacuerdo	Desacuerdo	SD	Total	Saldo Neto
1— "Los vecinos deberían limitarse a cumplir las normas fijadas por el gobierno municipal en relación con la limpieza, el tránsito, la edificación, etc."					
43	15	39	3	100	4
2— "No es suficiente que los vecinos cumplan las normas: deben también colaborar con las tareas municipales sobre todo a través del trabajo de las comisiones de fomento."					
74	13	11	2	100	63
3— "Los vecinos tienen derecho a opinar sobre las necesidades de su barrio o zona, y para eso deben crearse mecanismos que den más autoridad a las comisiones vecinales en las decisiones del Municipio."					
84	9	5	2	100	79
4— "Los ciudadanos en general deberían tener mayor poder para controlar la calidad de los servicios que presta la Intendencia o sus concesionarios, ya que son ellos los que los están pagando a través de sus impuestos."					
85	8	5	2	100	80

(1) "Me gustaría ahora conocer su opinión respecto a la forma en que deberían vincularse los vecinos con el Municipio. Le voy a mencionar algunas de las ideas que se han manejado y le voy a pedir que me diga si Ud. está o no de acuerdo con cada una de ellas".

entre los simpatizantes de los partidos tradicionales (muy especialmente en el caso del Partido Colorado), mientras se oponen a ella la mayoría de los simpatizantes frenteamplistas.

Las restantes tres propuestas presentan resultados más parejos, superando prácticamente en todos los casos el 75% de opiniones favorables. La segunda opción, que destacaba la necesidad de una **colaboración con los vecinos con las tareas municipales a través de las comisiones de fomento,** obtuvo un 74% de acuerdos. La aprobación fue del 84% para la tercera propuesta, que planteaba la **creación de mecanismos que den más autoridad a las comisiones vecinales en las decisiones del municipio.** Finalmente, la necesidad de un **mayor**

CUADRO 28

Opinión sobre la forma en que deben vincularse los vecinos con el municipio, según simpatía política y autoidentificación ideológica (porcentaje de acuerdo con cada alternativa)(1)

		SIMPATIA POLITICA			AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA		
	TODOS	PC	PN	FA	IZQ	CEN	DER
Limitarse a cumplir las normas	43	66	49	28	30	44	58
Colaborar en las tareas municipales	74	76	74	84	79	69	78
Opinar en incidir en las decisiones municipales	84	77	84	93	93	81	85
Controlar la calidad de los servicios municipales	85	81	86	92	93	84	82

(1) Ver texto de la pregunta en Cuadro anterior.

control ciudadano sobre la calidad de los servicios municipales alcanzó un 85% de acuerdos.

La escasa variación de estos apoyos en función de adhesiones políticas e ideológicas, evidenciada en el cuadro 28, está indicando la presencia de un estado de opinión generalizado sobre la conveniencia de aumentar la participación ciudadana.

Por otra parte, para un amplio sector de entrevistados, no parece haber una exclusión lógica entre la primera propuesta y las restantes, en particular la tercera, aun cuando aquella era restrictiva ("**limitarse** a cumplir las normas...") y ésta es ampliatoria ("**más autoridad** a las comisiones...") respecto a la participación. Esto naturalmente obliga a observar con cautela los resultados, ya que hay incertidumbres que no pueden despejarse en el marco de una sola encuesta sino a través de una serie acumulativa de resultados y de una progresiva precisión de las preguntas.

Analizando las respuestas a la tercera propuesta en función de la zona de residencia, los porcentajes de acuerdo resultan mayores al promedio entre los entrevistados que viven en las zonas **Noroeste** y **Noreste** (87% y 88%), y me-

CUADRO 29

Opinión sobre el aumento de la participación, según opción por el principal objetivo de la descentralización

"Dar mayor autoridad a las comisiones vecinales en las decisiones del municipio" (1)	PRINCIPAL OBJETIVO DE LA DESCENTRALIZACION: Mayor eficiencia	Más participacion	Mejor Respuesta a los barrios	Todos
ACUERDO	79	90	87	84
NI ACUERDO NI DESACUERDO	13	4	8	9
DESACUERDO	9	5	4	5
SD	0	1	1	2
TOTAL	**100**	**100**	**100**	**100**
SALDO NETO	70	85	83	79

nores en los demás casos, lo que guarda relación con lo visto en el punto anterior, referido a una mayor vinculación con las comisiones de fomento en dichas zonas.

En relación a las variables de estrato socio–económico y nivel educativo, las diferencias respeto a los valores promedio son pequeñas, en comparación con las asociadas a variables político ideológicas.

¿Cómo se vinculan estas respuestas con las opiniones sobre la descentralización? Los montevideanos que señalaban a la eficiencia como principal objetivo de una descentralización resultan ser algo menos enfáticos en su apoyo a estas propuestas, pero aún entre ellos los que están de acuerdo superan las tres cuartas partes, como muestra el Cuadro 29.

Este Cuadro muestra la ausencia de una corriente de opinión que sea a la vez descentralizadora y no participativa. Aún cuando la mayor participación no sea vista como el principal objetivo de la descentralización, obtiene un respaldo muy alto cuando es considerada en tanto propuesta autónoma.

V. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES

Al cabo del análisis desagregado de las respuestas estamos en condiciones de intentar una visión global de los resultados obtenidos con este relevamiento. Quizás la principal conclusión sea el haber constatado que los montevideanos son muy mayoritariamente favorables a modificar la gestión municipal en favor de propuestas con sentido descentralizador y en favor del otorgamiento de mayores derechos y responsabilidades a los ciudadanos. Junto a esta primer constatación habría una segunda no menos importante: en las orientaciones de cambio más generales, ese estado de opinión es compartido por la mayoría con independencia de factores como la simpatía política, la ubicación ideológica o el estrato socioeconómico de cada montevideano.

En tercer lugar, estos consensos se apoyan en una percepción igualmente compartida de un funcionamiento municipal insatisfactorio, entre cuyas causales principales se ubican varias que trascienden la circunstancia política y aluden al modelo y el estilo de gestión habitual en el municipio montevideano.

Para visualizar los principales componentes de esta conclusión general conviene recordar los siguientes resultados, puestos en evidencia a lo largo del informe:

1. Los montevideanos están casi unánimamente disconformes con el actual funcionamiento de la Intendencia Municipal, y esta disconformidad atraviesa con mayor o menos énfasis a todos los grupos definidos por las variables político–ideológicas o socio–demográficas.
2. Entre las causas del funcionamiento municipal insatisfactorio, gran parte de los montevideanos coinciden en jerarquizar la **burocratización**, independientemente de sus adhesiones políticas o ideológicas. Entretanto en un segundo nivel de jerarquía y de consenso se ubican el **reparto político de cargos** y la **ausencia de participación ciudadana.**
3. Aproximadamente 6 de cada 10 montevideanos están de acuerdo en **descentralizar la gestión municipal**, independientemente de su filiación política o ideológica, de su nivel educativo o estrato socioeconómico.
4. No menos de 7 de cada 10 montevideanos están de acuerdo **en aumentar la participación de la gente en la gestión municipal**, independientemente de su filiación política o ideológica, de su nivel educativo o estrato socioeconómico.
5. Puestos a seleccionar el principal objetivo de la descentralización, los montevideanos se distribuyen sin mayorías netas entre tres posibilidades ofrecidas consistentes en **mejorar la respuesta municipal a los ba-**

rrios (37%), **hacer más eficiente la actividad municipal eliminando burocracia** (33%), y **aumentar la participación y las responsabilidades de vecinos y ciudadanos** (24%). En ninguna distribución particular se obtiene mayoría absoluta para uno de estos objetivos.

6. Tres cuartas partes de los montevideanos apoyan la desconcentración administrativa en base a oficinas zonales, y más de la mitad acompañan las propuestas descentralizadoras en base a organismos zonales. Una descentralización más política tiende a ser preferida por los montevideanos que se vuelcan a la izquierda mientras que los montevideanos inclinados a la derecha tienden a preferir un modelo de delegación de funciones.
7. Una tercera parte de los montevideanos cree que el trabajo de las comisiones de fomento ha sido favorable para el mejoramiento de su barrio en los últimos años. Esta valoración positiva aumenta a medida que se pasa de las áreas urbanas centrales a las intermedias y a las periferias.
8. Entre uno y dos de cada diez montevideanos se vinculan activamente, en forma regular o esporádica, con las comisiones vecinales. Los mayores índices de partipación se producen en las periferias y los menores en las áreas centrales e intermedias.
9. Entre 8 y 9 de cada 10 montevideanos, independientemente de su simpatía política o ideológica, consideran que **deben crearse mecanismos que den más autoridad a las comisiones vecinales en las decisiones del Municipio**, y a la vez que **los ciudadanos deben tener mayor poder para controlar la calidad de los servicios que presta la Intendencia o sus concesionarios**.

Si de este conjunto de tendencias surge alguna conclusión contundente y de consecuencias inmediatas, ella es sin duda la certeza de que la población montevideana apuesta a importantes cambios en la gestión municipal, entre los cuales la desconcentración–descentralización y la participación vecinal ocupan un lugar muy destacado y consensual. Se trata de una certeza que no permite asegurar el éxito de ningún modelo de cambio en particular, pero que en cambio sí garantiza las condiciones para una mayor publicidad de la discusión programática. La consideración de modalidades concretas para aumentar la participación y descentralizar la gestión municipal, ya iniciada en ámbitos políticos, técnicos y sociales, parece contar en 1989 con las condiciones adecuadas para traducirse en un verdadero debate público capaz de orientar y sustentar políticas municipales de largo plazo.

INDICE

Realización gráfica:
LA GALERA
Br. Artigas 1439 – Tel. 41 01 26

Este libro se terminó de imprimir
en julio de 1989
en Cía. Latinoamericana de Impresiones
y Publiaciones – Rio Branco 1184
Edición amparada al art. 79 de la ley 13.349
(Comisión del Papel)
D.L. 236.316/89

GRUPO MONTEVIDEO es un equipo integrado por ediles de distintas bancadas (Partido Colorado, Frente Amplio, Partido Nacional) y autoridades de la Intendencia Municipal, reunidos para el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas de la ciudad.

El Grupo, que cuenta con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR), se propone constituir un instrumento con el cual repensar la ciudad sobre bases nuevas, realistas y viables, y con el cual se pueda generar un accionar positivo por el conjunto de los habitantes de la ciudad, como sujetos activos en la elaboración de su propio ambiente urbano.

Lo integran: Washington Abdala, Carlos Bastón, Winston Castro, Roberto Cristiani, Milton González Loytey, Jorge Martín, Iván Posadas y Fernando Scrigna.